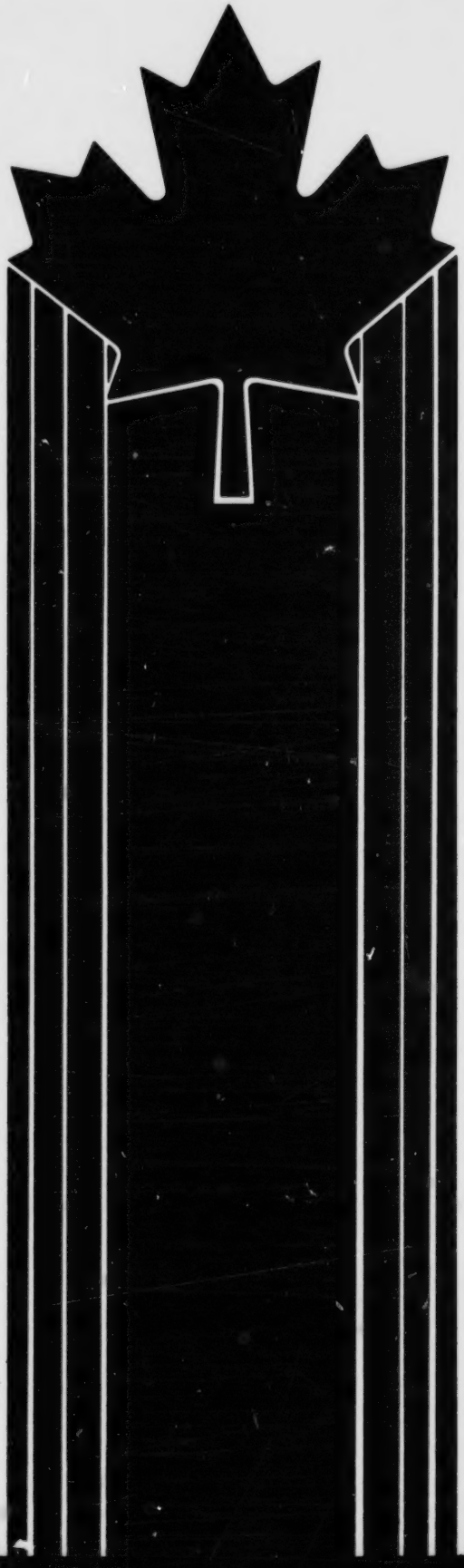
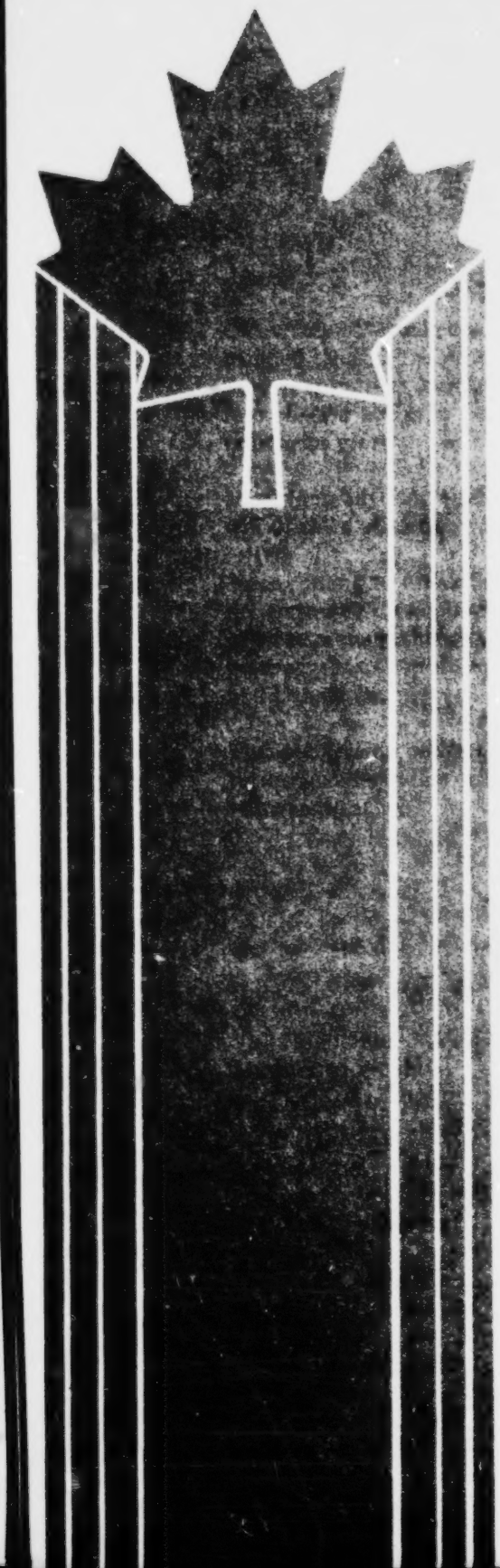


A Better
Pension
System

Saving for Retirement

Canada

86-06148/



A Better Pension System

Saving for Retirement

October 1986

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

Canadians have waited a long time for the promise of pension reform to be fulfilled. During the protracted public debate that spanned more than a decade, it became increasingly urgent to translate the long years of study into positive action to help Canadians build greater security for their retirement years.

More than anything else, what was needed was both the commitment and the will of the Canadian government.

Since coming to office the Progressive Conservative government has demonstrated that commitment and will. It has moved decisively to put in place a comprehensive program of pension reform that will ensure a more responsive, more equitable retirement income system for Canada and Canadians.

This publication outlines major changes already legislated and important further measures that will be implemented to improve the tax treatment of retirement saving.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction 1
A Diversified Pension System 1
The Need for Comprehensive Reform 2
A Record of Progress 3
Further Reform: More Equitable Tax Treatment 4

A Comprehensive Action Program 7
Improved Minimum Standards for Private Pension Plans 7
A Strengthened Canada Pension Plan 9
New Flexibility for the Withdrawal of RRSP Savings 10
An Improved System of Tax Treatment for Retirement Savings 10

The Next Step: More Equitable Tax Treatment for Retirement Saving 13
Retirement Saving and the Tax System 13
The Private Pension System 13
Current Tax Treatment of Retirement Savings 14
Improved Tax Treatment 15
A Fairer RRSP Limit 15
One Set of Maximum Limits for All 16
RRSP Contribution Limits 17

An Improved System for Taxpayers 19
Taxpayers Contributing Only to RRSPs 19
Members of Money Purchase Pension Plans 20
Members of Defined Benefit Pension Plans 21
Partial-Year Pension Plan Membership 22

The Role of Employers 23

Other Related Issues 25
Pension Registration Rules 25
Additional Rules for DPSPs 25
Supplementary Retirement Compensation Arrangements 26
Additional Voluntary Contributions (AVCs) 26
Transfer of Pension Income to an RRSP 26

Conclusion 27

Glossary of Terms 29

Introduction

A Diversified Pension System

Canada's retirement income system rests on a diversified base made up of four complementary parts:

- **Basic income support for the elderly;**

and the broad area of contributory pensions and retirement savings with three major components:

- **the Canada Pension Plan (CPP) and Quebec Pension Plan (QPP);**
- **public and private sector employee pension plans; and**
- **a variety of tax measures to encourage retirement saving.**

Important steps have been taken to assist those who need help most through basic income programs – the elderly poor. Shortly after taking office, the government acted to extend eligibility for the spouse's allowance to all widows and widowers aged 60-64. At the same time, steps were taken to make veterans' pensions more equitable and generous.

In the actions it has taken to improve the total pension system, the government seeks to balance the collective social responsibility of Canadians to ensure basic levels of income for the needy elderly with the equally important responsibility of Canadians to provide for their own retirement through the exercise of individual initiative and self-reliance.

Canadians believe, and the government concurs, that the opportunity for citizens to take personal decisions about how, and to what extent, they want to provide retirement income for themselves is at the heart of a free and democratic society.

That is why the government believes that saving for retirement should be encouraged by the tax system under a basic principle: within clear limits, retirement income should be subject to tax when it is received, not when it is set aside for retirement.

The Need for Comprehensive Reform

In recent years social, demographic and economic trends such as the aging of the population and the emergence of women as full participants in the work force have underscored the need for change in Canada's retirement income system. For example:

- The benefit structure of the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan needed revision to recognize modern social reality.

- Many private pension plans provided inadequate or no survivor benefits.

- Many part-time workers have been unable to join pension plans despite long service with the same employer.

- Many members of private pension plans who change jobs frequently have ended up with very little pension income because they have not worked long enough in any one plan to acquire a vested right to pension benefits.

- Many workers have permanently lost the opportunity of tax assistance for retirement saving because more immediate financial pressures prevented maximum contributions in a given year.

- The annual dollar limits on contributions to registered retirement savings plans (RRSPs) and other money purchase plans have provided substantially less tax assistance than provided under the limits on defined benefit plans. For many taxpayers not in pension plans, maximum contributions to an RRSP would purchase only one-third of the maximum pension that could be earned through a defined benefit plan.

This is not only unfair; it can also act as a disincentive to self-employment and small business creation.

- Rules governing the withdrawal and investment management of funds in RRSPs and registered retirement income funds (RRIFs) were unduly restrictive.

The need for change in the retirement income system – comprehensive, far-reaching change – became overwhelming.

Pension reform is a massive undertaking. It has required not a collection of changes for the sake of change, but a careful, co-ordinated strengthening of each component of the system.

The government is proceeding with comprehensive pension reform because the quality of retirement life for countless Canadians, now and in the future, depends on it.

Today's reforms will enable this and future generations to grow old in the assurance of a better, more secure life in retirement.

They will bring the pension system into better accord with the needs of a more mobile labour force in a rapidly-evolving economy.

And they will help ensure a growing pool of capital for investment in the growth Canada needs to create jobs and build greater economic security for future generations.

A Record of Progress

The government has already made considerable headway. A comprehensive program of pension reform designed to bring greater equity and flexibility to Canada's retirement income system is substantially in place.

As part of this co-ordinated program of action, the financing of the Canada Pension Plan has been put on a sound, long-term basis and significant improvements in benefits will take effect January 1, 1987.

Landmark changes to the *Pension Benefits Standards Act* (PBSA) governing minimum standards for private pension plans under federal jurisdiction will also come into effect January 1, 1987. The changes, which represent a dramatic breakthrough in pension fairness, will be particularly beneficial to part-time workers, women in the work force and spouses of pension plan members.

New flexibility for the management of retirement savings has also been provided.

While the federal government can show direction and leadership in the pension field, provincial governments share the responsibility for the Canada Pension Plan and have considerable responsibility for implementing the reform of private pension plans. The co-operation of the provinces has been a vital element in the progress made to date.

Many provinces have agreed to enact changes parallel with the federal PBSA reforms. Harmonized provincial action will affect the millions of Canadians who come under the provincial pension umbrella. It will help ensure a high degree of uniformity in pension standards across the country so that Canadians have the same pension-building opportunities wherever they live and work.

Further Reform: More Equitable Tax Treatment

A further major step in the pension reform agenda undertaken when the government came to office is now being taken with the implementation of more equitable and enhanced tax treatment for retirement saving. In the May 1985 budget the government proposed a thorough overhaul of the system of tax treatment for contributions to registered pension plans (RPPs), deferred profit sharing plans (DPSPs) and registered retirement savings plans (RRSPs).

The proposals provide for substantial improvement in the fairness of tax treatment for retirement saving and in the flexibility Canadians will have to provide for their retirement income security.

Although the proposals are complex, they are based on three simple principles:

1. The amount of tax assistance available should be comparable for individuals with the same income, regardless of whether they belong to a defined benefit plan, an employer-sponsored money purchase plan, or make their own retirement savings arrangements through RRSPs. The maximum dollar contribution limits for money purchase plans are therefore being raised to a level that will provide tax assistance comparable to that now available through defined benefit plans.

2. No more tax assistance than this should be available. Equitable treatment also requires tightening the rules to preclude opportunities that have existed to obtain tax assistance for retirement savings in excess of the maximum limits.

3. Individuals should have greater flexibility in timing their pension contributions. Extraordinary circumstances may make it impossible to take full advantage of available tax assistance in any given year. The opportunity to build a reasonable pension should not be permanently lost.

Having made its proposals public, the government consulted extensively with employers, employees, union representatives and the pension industry. These consultations confirmed that the proposals substantially improve the tax treatment of retirement saving in a fairer, more flexible system.

The government has responded to private sector requests for further refinement in the interests of even greater fairness. The result is a revised method of calculating RRSP contribution limits for members of defined benefit plans.

This publication outlines major improvements being made in the total retirement saving system and gives a general description of the new rules for more equitable tax treatment, including key improvements made following consultations with the pension industry. A more detailed description can be found in the document entitled *Improved Tax Treatment: Detailed Rules and Procedures.*

A Comprehensive Action Program

Improved Minimum Standards for Private Pension Plans

Strengthened minimum standards for private pension plans form a key part of the government's comprehensive approach to improving the fairness and flexibility of the pension system in Canada.

Effective January 1, 1987, a number of important changes come into effect for pension plans in federal jurisdiction. Provincial governments are considering parallel reforms at an early date.

Among the key changes:

Vesting and Locking-In: Under the old standards, an employee's right to pension benefits is acquired – "vested" – only after 10 years of service or membership in a plan and at age 45. With the new standards, an employee's right to pension benefits, including any part financed by the employer's contributions, will be vested and locked in after two years of participation in a pension plan. This will ensure that workers who change jobs will be able to save more effectively for retirement.

Improved Portability: A major shortcoming of the pension system has been that workers who change jobs often are prevented from taking their pension entitlements with them to their new employment. As of January 1, 1987, workers who change jobs will have a number of options. They may leave pension entitlements with their former employer. They may opt to transfer them to their new employer's pension plan with that employer's consent. Or they may transfer them to a locked-in RRSP.

Employer Contributions: In some pension plans, employers contribute little or nothing to workers' pensions until after many years of service. This has meant that workers who change jobs can end up paying most or all of the cost of their pensions. Under the new standards, employers will be required to pay at least half the value of a pension earned when a worker changes jobs or retires. Alternatively, the employer will have the option to index a worker's deferred benefits. Minimum employer contributions will ensure that costs are shared fairly between employees and employers and that both short- and long-service workers are treated fairly.

Refunding Provisions: The present system of standards contains no provisions for refunding employee contributions. The new standards require pension plans to refund the contributions of employees whose benefits are not vested when they leave. Employers will also be required to pay reasonable interest on employee contributions.

Eligibility for Plan Membership: Under the old standards, even where employer-sponsored plans are available, restrictions may prevent some full-time workers from joining the plan. As a general rule, part-time workers are not eligible. Effective January 1, 1987, pension plans will be open to all workers. Full-time workers will be eligible to join a pension plan after two years of service with their employer. Part-time workers will be eligible if they earn more than 35 per cent of the average industrial wage in each of two consecutive years.

Early Retirement: Members of a pension plan wishing to retire early have been eligible for a pension only if their plan has an early retirement provision. Under the new standards, pension plan members will be able to opt for early retirement 10 years before normal retirement age.

Improving Pensions for Women: Working women will benefit from the government's proposals to improve pension plans by strengthening the requirements relating to vesting, portability and membership eligibility. A number of other pension reform measures will be of particular benefit to women.

Survivor Benefits: Few pension plans have provided a pension or pension benefits to the spouse of a plan member who dies. Where survivor benefits have been paid, these have usually been terminated if the survivor remarries. To provide greater financial security for spouses of pension plan members, most of whom are women, the new standards will require that pension plans:

- provide benefits to surviving spouses of pensioners amounting to at least 60 per cent of the full pension that was being paid;
- provide the full value of the pension earned by a plan member who dies prior to retirement;
- continue to pay survivor benefits if a surviving spouse remarries.

Splitting of Pension Benefits on Marriage Breakdown: Pension standards have not generally required pension credits or pensions already being paid to be split upon marriage breakdown. The new standards allow the value of pension entitlements to be divided on marriage breakdown.

Equal Pension Benefits for Women and Men: Some pension plans have paid lower periodic benefits to women than to men even though they have retired under identical circumstances. Under the new standards, pension plans must provide equal pensions to women and men retiring under the same circumstances.

Inflation Protection: The government recognizes the need to maintain the purchasing power of pensions. However, a consensus on inflation protection standards has not been reached with the provinces and the private sector.

Therefore, the government will encourage pension plans to build upon the voluntary approach used by a majority of large employers. All pension plans under federal jurisdiction will be encouraged to provide voluntary benefit increases to pensioners and workers with deferred benefits and to report information on voluntary inflation adjustments and on the source of funds used to make these increases. Statistical information will be made public. The government will monitor the response of pension plans to this approach and will continue discussions with provincial governments and other interested parties in the light of these responses.

Information Disclosure and Employee Participation: Current requirements for pension plans to disclose information to plan members are minimal. With the new standards, pension plans will be required to disclose information about earned benefits and accumulated contributions to plan members and their spouses every year. Representation by plan members and pensioners on pension management committees will also be required, if requested by a majority of members.

A Strengthened Canada Pension Plan

Safeguarding the Plan's Financial Health: An aging population and the maturing of the Canada Pension Plan mean that more pensioners will be drawing benefits in the future than in the past. There had been concern for some years that the fund would be totally depleted by the year 2003 if current premium rates were not increased and benefits remained unchanged. With the necessary support of provincial governments, a new financing arrangement is being put in place to ensure the financial health of the CPP in the decades to come. These changes will result in each generation of working Canadians contributing more fairly to the cost of the benefits they themselves eventually receive.

Important Improvements in Benefits: A number of benefit improvements are being implemented, including measures to parallel and complement improved minimum standards for private pensions. The changes include:

- flexibility to start drawing CPP pensions between age 60 and 70, with appropriate actuarial adjustments;

- enhanced disability benefits and easing of eligibility requirements;
- changes of particular interest to women, including new rules for credit splitting on marriage breakdown and pension splitting on retirement;
- continued survivor benefits if a widow or widower remarries, and restoration of the right to receive such benefits for those who have lost them.

These changes come into effect January 1, 1987.

New Flexibility for the Withdrawal of RRSP Savings

Greater flexibility has been provided for the management of retirement savings and their disposition on withdrawal from RRSPs, including more flexible rules governing registered retirement income funds (RRIFs).

The maximum limit on annual RRIF payouts has been removed. An individual is now allowed to withdraw any amount in excess of the current yearly minimum. The new rule requires only that the RRIF holder withdraw each year a minimum amount equal to the amount in the plan at the beginning of the year divided by the number of years to age 90 of the individual or his or her spouse. Annual withdrawals are included in taxable income.

The limit of one RRIF per individual has been eliminated, permitting greater diversification of investments.

Payments from an RRIF will be allowed to start at any time after purchase of the RRIF, instead of the next calendar year.

An Improved System of Tax Treatment for Retirement Savings

In the May 1985 budget the government proposed a number of measures to reform the system of tax treatment for contributions to registered pension plans, deferred profit sharing plans and registered retirement savings plans.

The proposals included:

- a phased-in system of increased limits for RRSPs and other money purchase plans to put them on a par with defined benefit plans;
- a seven-year carry-forward provision for individuals who do not use their allowable RRSP contribution fully in any one year, a major improvement in flexibility and pension-building capacity; and

- a $2,000 limit on RRSP contributions by members of defined benefit pension plans, to recognize that not all such plans provide maximum benefits.

Extensive consultations with employers, employees, union representatives and pension industry professionals confirmed that the system of tax treatment for retirement saving would be greatly improved as a result of implementing these proposals. The consultations also made clear, however, that the proposed $2,000 limit on RRSP contributions by members of defined benefit plans should be modified to reflect the differences in benefit rates among such plans.

In response to these representations, the government delayed full implementation of its pension reform proposals while new options were considered in further consultation with the pension industry.

The measures now being announced reflect the results of this consultation. They constitute a further major step in the improvement of Canada's total pension system undertaken by the government since coming to office.

The Next Step: More Equitable Tax Treatment for Retirement Saving

Retirement Saving and the Tax System

Saving for retirement is encouraged by the tax system through the application of a simple principle:

Within clear limits, income set aside for retirement should be taxed when it is received, not when it is saved. The effect is to defer taxation on both the original amounts saved and on the growth of those savings in the years prior to retirement.

The benefits to individuals of saving for retirement in this way are obvious. By building adequate retirement incomes, Canadians build a stronger sense of personal financial security and self-reliance for the years when their income from employment has ended.

Encouraging retirement saving in this way has equally important benefits to Canadian society as a whole. Canada will be better able to meet the challenge of caring for a rapidly aging population in the coming decades if more and more of its citizens are able to provide for their retirement needs.

Canada is still a capital-intensive country with a strong need for a high personal savings rate to support economic progress. Increased retirement savings will expand the pool of domestic capital needed to finance the economic growth that will ultimately determine Canada's capacity to meet the needs of its future populations – young and old alike.

The Private Pension System

For the most part, Canadians save for retirement through two types of plans: registered pension plans (RPPs) and registered retirement savings plans (RRSPs). Tax assistance is also provided where retirement benefits are provided through deferred profit sharing plans (DPSPs) and retiring allowances.

There are two basic types of registered pension plans: defined benefit plans and money purchase plans.

Under a defined benefit plan the employer or plan sponsor promises a certain level of pension, specified as a flat dollar amount or as a set percentage of income earned for each year of pensionable service. For example, a 2-per-cent defined benefit plan with a 35-year maximum contribution period would yield a pension equal to 70 per cent (2 per cent × 35 years) of the income level on which the pension is based. Most Canadian workers in RPPs belong to defined benefit plans.

A money purchase plan provides whatever pension income the accumulated contributions and return on investment in the plan will buy at retirement. Money purchase plans may be employer-sponsored RPPs or DPSPs, or they may be individual RRSPs.

Current Tax Treatment of Retirement Savings

In order to qualify for tax assistance, an employer-sponsored pension plan must be registered with Revenue Canada. A condition of registration is that the pension payable under the plan must be limited to 2 per cent of earnings per year of service to a maximum of $1,715 per year, which equals $60,025 for a 35-year career. These are two consequences of this condition.

1. The average annual contribution required over a career to purchase a $60,000 pension is about $15,500. This upper limit for registered defined benefit plans is therefore comparable to an annual contribution limit of $15,500 for some employees, whereas annual limits on RRSPs and other money purchase plans are currently $7,500 or less.

2. In cases where registered plans result in tax assistance for pensions of some members that exceed $60,000, there is no effective way of denying tax assistance to such high income individuals short of deregistering the entire plan, which would penalize all employees.

Both these consequences have led to inequities that need to be addressed.

In the past, contributions by individuals to a defined benefit RPP could be deducted from taxable income only to the limit of $3,500 a year. As part of the transition to the more equitable system proposed in May 1985, this limit was removed beginning with taxation year 1986.

Contributions to RRSPs by participants in RPPs have been limited to $3,500 minus the amount contributed to the RPP during the year - with the total not to exceed 20 per cent of earnings.

Prior to 1986, Canadian workers who were not members of an RPP were permitted to contribute up to $5,500 to an RRSP, subject to the 20-per-cent limit. The maximum allowable contribution was raised to $7,500 for the 1986 taxation year as part of the transition to a more equitable system.

Canadians not in employer-sponsored plans are at a particular disadvantage under the current rules. The $5,500 ceiling for those not in RPPs or DPSPs had remained unchanged for 10 years until it was increased in 1986. In recent years, this ceiling provided as little as about one-third of the tax-assisted pension-building capacity available to persons in defined benefit plans.

Improved Tax Treatment

The new system of tax treatment for retirement savings will ensure equitable tax treatment among contributors to different kinds of retirement savings plans. It will also greatly enhance flexibility in retirement saving, particularly by permitting the carry-forward of unused deduction entitlements.

For various reasons, taxpayers may not be able to use allowable RRSP contribution room in any given year. For example, younger taxpayers, saving for homes or other major purchases, may have to wait for several years before beginning to save for retirement. Individuals with fluctuating incomes may also be unable to make full use of allowable contribution room in a given year.

The May 1985 proposal to permit the carry-forward of unused RRSP contribution room for seven years continues without change. Unused RRSP contribution room from 1988 and beyond will be usable in the following seven years.

This represents a major increase in flexibility for retirement saving and will result in effectively more generous contribution limits for millions of Canadians who would otherwise lose available RRSP contribution room that they will need to build adequate retirement income.

A Fairer RRSP Limit

A revised method of calculating RRSP contribution limits for members of defined benefit pension plans has been incorporated into the new rules. The new limit will vary with the benefit rate – that is, with the pension-building capacity of the pension plan – to ensure equitable access to tax assistance.

The result will be that defined benefit plan members with similar incomes but different pension benefit rates will have access to comparable levels of tax assistance. This will help them build comparable retirement incomes.

To make it easier for individuals to know their RRSP contribution room, Revenue Canada will calculate the RRSP limit for each taxpayer, using information provided by employers and available on individual tax returns. A personalized statement of available contribution room, including carry-forward amounts, and showing the calculation, will be sent to each taxpayer before the end of each year, beginning in 1988.

To permit the government to provide this important service, beginning in 1988 allowable RRSP contributions will be based on the previous year's earnings. Taxpayers will receive a notice of available RRSP contribution room, based on 1987 income and pension data, in the latter part of 1988. They will have until the usual end-of-February deadline in 1989 to make RRSP contributions for the 1988 taxation year.

The new method of calculating RRSP contribution room also permits a number of other improvements in tax assistance provisions:

- All taxpayers will have access to tax assistance up to the same comprehensive limit of 18 per cent of earnings.

- All unused room under the 18-per-cent limit can be carried forward for up to seven years.

- Individuals who belong to a pension plan for only part of a year will no longer be placed at a disadvantage.

- The deduction limits will accommodate in an equitable manner a wide variety of employer-sponsored pension, profit-sharing and thrift arrangements.

The granting of some credits for past service will be tested against contribution room available under the carry-forward provision to ensure that individuals do not obtain tax assistance in excess of the limits.

Under a new provision, contribution room may be restored in some instances where employees leave a plan without retaining rights to pension benefits.

One Set of Maximum Limits for All

One set of maximum limits for tax assistance for retirement saving – 18 per cent of earned income to a dollar limit – will be phased in over the balance of the decade. This limit will apply to total contributions or benefits accrued under all registered retirement savings vehicles. To the extent this room is not fully used with an employer-sponsored pension plan, an individual will be able to contribute the balance to an RRSP.

This comprehensive new system of maximum limits on tax assistance for retirement saving will ensure that all employees at comparable income levels have access to comparable tax assistance, regardless of what type of pension plan they belong to.

To permit an orderly phase-in of the new system of calculating RRSP contribution room for taxpayers, the contribution limits for employer-sponsored plans in 1987 will continue at 1986 levels.

From 1988, the phase-in of higher maximum limits for total pension plan tax assistance will proceed as set out in the May 1985 budget proposal, with a limit of 18 per cent of earned income to the prescribed dollar maximum, as follows:

1988	1989	1990
$11,500	$13,500	$15,500

The 18-per-cent limit was chosen because it is the percentage of earnings required to be set aside each year to build a pension of 60 to 70 per cent of income – a level appropriate for the tax system to support.

By 1990, the maximum dollar contribution limit will have reached the level required to purchase a $60,000 pension at retirement. The adjustment of the dollar limits on contributions and pensions beyond 1990 is being reviewed in the broader context of tax reform.

RRSP Contribution Limits

The RRSP contribution room for a year for all taxpayers will be 18 per cent of previous year earnings minus a "pension adjustment" amount representing the proportion of the total contribution limit used up by pension or DPSP benefits in the year.

In 1987, RRSP contribution limits will continue at 1986 levels. Beginning in 1988, RRSP contribution limits will lag one year behind total pension contribution limits in order to accord with the earnings on which they are based. The limits for RRSP contributions will rise as follows:

1988	1989	1990	1991
$9,500	$11,500	$13,500	$15,500

For taxpayers contributing only to RRSPs and accruing no RPP benefits during the previous year, no pension adjustment will apply – contribution room will be 18 per cent of the previous year's earnings up to the maximum.

For participants in money purchase pension plans and DPSPs, RRSP contribution room will be 18 per cent of earned income to the prescribed maximum minus a pension adjustment amount which will simply be the total of the employee and employer contributions to the money purchase plan or DPSP in the previous year.

For defined benefit plan members, RRSP contribution room will be 18 per cent of earned income to the prescribed maximum minus a pension adjustment amount which reflects the benefits accrued in the preceding year under the defined benefit plan.

Employers will be required to report this pension adjustment amount annually to Revenue Canada, which will use it and earnings information from individual tax returns to make the calculation of RRSP contribution room for each taxpayer.

An Improved System for Taxpayers

Taxpayers Contributing Only to RRSPs

The new system of rising contribution limits redresses the fundamental unfairness that has existed for those without access to employer-sponsored plans.

Now instead of losing pension contribution room, such individuals will have the same scope for building a retirement income as under an employer-sponsored plan.

Example: Under the pre-1986 rules, an individual who earned $45,000 and who was not a member of an RPP or DPSP would have been limited to $5,500 in RRSP contributions. In 1988, based on earnings of $45,000 in 1987 and the same pension situation, the same individual would be entitled to an RRSP contribution of $8,100 - 18 per cent of $45,000 - for an increase of $2,600 over the pre-1986 system of limits.

An individual with $52,778 or more in earnings would be entitled to RRSP contribution room of $9,500 - the maximum for the year.

The seven-year carry-forward rule will effectively increase contribution room for all taxpayers who are unable to contribute the allowable amount in any given year.

Example: Under the old rules, an individual earning $30,000 and not a member of an RPP or DPSP would have been limited to an RRSP contribution of $5,500 - the maximum dollar amount. In the event that other financial priorities prevented a full contribution, the taxpayer would have permanently lost the unused room. Under the new rules, the same taxpayer in 1988 would be allowed an RRSP contribution of $5,400 - 18 per cent of $30,000 - which, to the extent not used, would be added to contribution room available in 1989. It would continue to be available until 1995. Likewise, unused contribution room in 1989 could be carried forward to 1996.

The result is a major increase in fairness and flexibility for those whose financial circumstances do not permit full use of RRSP entitlements in any given year.

The rising limits, in combination with new portability provisions under the *Pension Benefits Standards Act*, will remove a major hindrance - sometimes called the "golden handcuffs" - to employees moving to a better job or starting a business of their own.

Instead of giving up a substantial share of the pension rights built up in a company plan, individuals will have, after two years in the plan, the option of taking the full amount of employee and employer contributions plus interest and placing it into a locked-in RRSP.

The new pension system is clearly an important element in building the positive framework for entrepreneurial activity that a dynamic, expanding economy requires.

While Revenue Canada will be notifying all taxpayers of their RRSP contribution limits late in the year, those contributing only to RRSPs will be able early in the year to calculate their entitlements in a straightforward way. RRSP contributions for a given taxation year may continue to be made early in the year and within 60 days after the end of the year, as under the existing rules.

Members of Money Purchase Pension Plans

Rising contribution limits will also ensure equitable tax treatment for participants in money purchase RPPs who have been at a disadvantage in relation to members of defined benefit plans.

In 1988, the limit on total employee and employer contributions to employer-sponsored money purchase plans will be 18 per cent of earnings to a maximum of $11,500, rising to $13,500 in 1989 and $15,500 in 1990.

Additional RRSP contribution room for money purchase RPP members in 1988 will be 18 per cent of 1987 earnings to a maximum of $9,500 minus the pension adjustment amount which will be the total of 1987 employee and employer RPP contributions.

Example: In 1988, an employee with 1987 earnings of $40,000 whose $2,000 in money purchase RPP contributions is matched by $2,000 in employer contributions would be able to put an additional $3,200 into an RRSP – $7,200 (18 per cent of $40,000) minus the $4,000 in combined contributions.

Under the old rules, the RRSP contribution room in this case would have been $1,500 – the $3,500 maximum minus the employee's $2,000 pension contribution.

Since the majority of money purchase plans are in small- and medium-sized businesses, the new system should assist this expanding, innovative sector to attract and hold the talent it needs to keep growing.

The improved vesting and portability provisions under the PBSA are also particularly beneficial to the same sector of the economy in which job changes – either voluntary or through failures of high-risk enterprises – are not uncommon.

The price of this kind of financial instability for employees in volatile sectors of the economy has been high enough without the added cost of serious pension system inequities.

Members of Defined Benefit Pension Plans

Members of employer pension plans stand to benefit from improved minimum standards for federally-regulated plans on January 1, 1987, and from parallel measures now being considered by provincial governments.

These improved standards directly address fundamental questions of fairness and adequacy of pension-building opportunities for millions of Canadians.

Under the old system, to use a worst-case example, it was possible for an individual to work for a full career in companies with pension plans but end up retiring with no private pension at all.

Under the improved minimum standards, with two-year vesting of pensions and options for portability, an individual could change jobs frequently during a career while building an adequate retirement income through the wide variety of options available at any given time.

But further change was necessary in the area of tax treatment to deal with another basic unfairness for many members of defined benefit plans.

Relatively small variations in the benefit rates of defined benefit pension plans can mean large differences in pensions earned and received in retirement. However, under the old rules, the pension system often did not permit members of lower-rate plans to make up the full difference through contributions to RRSPs.

Under the new system, additional RRSP contribution room for defined benefit plan members is to be calculated on the basis of a pension adjustment amount which reflects the benefits accrued during the year in the pension plan. The result will be RRSP contribution room tailored to the supplementary pension-building needs of the plan member.

Example 1: In 1988, an individual with 1987 earnings of $40,000 who belongs to a defined benefit plan with a benefit level of 2 per cent, where benefits are offset by C/QPP benefits on earnings up to an assumed C/QPP maximum of $26,000, would be able to contribute $2,238 to an RRSP. This amount is equal to $7,200 (18 per cent of $40,000) minus a pension adjustment amount of $4,962.

Example 2: In 1988, an individual with 1987 earnings of $40,000 who belongs to a defined benefit plan with a benefit level of 1.5 per cent, where benefits are integrated with C/QPP benefits (for earnings up to $26,000), would be able to contribute $4,038 to an RRSP.

The difference in RRSP contribution entitlements between these two cases illustrates the need for the more equitable calculation that the new pension adjustment approach makes possible.

Over an extended period of retirement saving, an additional $1,800 of contribution room would make a substantial difference to the retirement income that could be generated for the individual in the less generous registered pension plan.

In addition, the carry-forward provision means that those unable to use their expanded RRSP contribution room fully in any given year will have a further seven years to use it.

These changes, in combination with the comprehensive improvement in minimum standards for registered pension plans, will ensure the fairness and flexibility that employees need to build adequate retirement incomes.

Partial-Year Pension Plan Membership

For taxpayers who belong to pension plans for only part of the year, the pension adjustment amounts will be proportionately reduced and the RRSP limits correspondingly higher.

As a result, taxpayers will not lose out on tax assistance for retirement savings, as they did in the past, on account of moving, for example, from a defined benefit pension plan to self-employment during the year. This will remove a further disincentive for employees wishing to start and run their own businesses.

The new system will work equally well in producing appropriate RRSP contribution entitlements regardless of the employment and pension situation of the taxpayer during the year.

The Role of Employers

The uniform limit on tax assistance will provide greater freedom in the design of pension and other retirement savings arrangements to meet the needs of employers and their employees.

To achieve these gains, employers who sponsor pension plans or DPSPs will be required to report annually a pension adjustment amount for each plan member. Additional reporting will be required in some instances where past service credits are granted or employees leave a plan.

The pension adjustment indicates the amount by which plan members' RRSP contribution limits will be reduced on account of benefits accrued in the employer-sponsored plan during the year.

The adjustment for money purchase plans and DPSPs will be simply the sum of employee and employer contributions.

For defined benefit plans, the amount will be determined directly from the plan benefit rate and the employee's pensionable earnings in the year.

The calculation of the adjustment has been designed to be as straightforward as possible. Nevertheless, the government recognizes that its calculation and reporting will impose a new compliance burden on employers, particularly in the early years of the system when amendments to payroll reporting systems will have to be made.

Revenue Canada will work with employers in the setting up of appropriate reporting arrangements.

The calculation of the adjustment is described in the paper, *Improved Tax Treatment: Detailed Rules and Procedures.*

Other Related Issues

In keeping with the comprehensive nature of the pension changes being implemented, a number of other complementary measures are necessary to reinforce the emphasis on greater fairness and flexibility throughout the total pension system.

Among other things, these changes reflect the need to ensure that unintended tax assistance is not available beyond maximum limits.

Pension Registration Rules

New pension registration rules will be released to replace those set out in Revenue Canada's Information Circular 72-13R7. The present rules will be adjusted to accord with the new contribution limits described above and, where appropriate, with federal and provincial pension benefits regulations. Otherwise, there will be little substantive change in the rules.

To ensure an even application of the maximum pension limits, some important rules will be codified in the *Income Tax Act or Regulations;* others will remain in a revised information circular.

The rules will come into force for all money purchase provisions and new or amended defined benefit provisions on January 1, 1988. Existing defined benefit provisions will be required to comply with the registration rules for service beginning on January 1, 1990. This should provide sufficient time for the adjustment of pension and compensation arrangements in these cases.

Additional Rules for DPSPs

As proposed in the May 1985 budget, the dollar limits on DPSP contributions by employers will be increased. Contributions will be permitted up to the lesser of 18 per cent of earnings and dollar limits of $5,750 in 1988, $6,750 in 1989, and $7,750 in 1990. As in the May 1985 budget proposals, investment of new contributions, per employee, in shares of the employer will be limited to the greater of $3,500 or one-half the amount of the contribution. To parallel the vesting requirements for pension plans under the *Pension Benefits Standards Act*, contributions will be required to be vested in plan members once they have two years of participation in a plan.

Supplementary Retirement Compensation Arrangements

New tax rules will apply to funded plans set up to provide retirement compensation supplemental to that available under registered plans. These rules provide tax-neutral treatment of such benefits without taxing unrealized benefits in the hands of employees. These rules come into effect on October 9, 1986 for new arrangements and on January 1, 1988 for existing arrangements.

Additional Voluntary Contributions (AVCs)

The government feels that there will be no need for AVCs under the new contribution limits system and is concerned about their use to obtain tax assistance in excess of the limits. Accordingly, no deduction will be provided for AVCs made after October 8, 1986 or AVCs made before October 9, 1986, but not deducted by the end of the 1986 taxation year. Undeducted AVCs will be permitted to be withdrawn tax-free up to the end of 1988. The revised registration rules will preclude the acceptance of AVCs by pension plans from January 1, 1988.

Transfer of Pension Income to an RRSP

As proposed in the May 1985 budget, tax-free transfers of pension income to RRSPs (in excess of available contribution room) will no longer be permitted under the new system. To assist those now at or near retirement, however, there will be a transition period to December 31, 1994 before the measure takes full effect. For the period up to the end of 1989, there will be no restriction on the transfer of pension income to an RRSP.

Up to the end of 1989, pension income will also continue to be a component of earned income. This will permit contributions to spousal RRSPs out of pension income to continue during this transition period. For the years 1990 to 1994, a further transition measure will permit transfers of income from an RPP to a spousal RRSP, up to a limit of $6,000 per year. This will assist those whose retirement pensions do not provide survivor benefits.

Conclusion

With these changes, Canada's pension system will be one of the best, most modern and most comprehensive in the world.

Canadians will be able to make effective use of its opportunities to build for the future in a far-sighted, self-reliant way.

The improved system of tax treatment for retirement savings will treat all taxpayers equitably, regardless of their employment and pension situations.

These measures, in combination with improvements under the *Pension Benefits Standards Act* and parallel provincial action, will give millions of Canadians the opportunity to provide themselves with greater financial security in retirement.

They will better enable the nation to meet the growing needs of an aging population in the years ahead.

The improved pension system will better reflect the needs of a more mobile labour force in a rapidly-evolving modern economy, and a labour force in which women have become increasingly active.

It will encourage the entrepreneurial dynamism and risk-taking that help keep the economy strong and resilient.

It will help ensure a growing pool of personal savings for investment in job creation, growth and prosperity.

These comprehensive improvements in pension policy, carefully designed to complement each other, are the outcome of many years of effort and co-operation by government and the private sector. As a result of these improvements, Canadians will be better able to invest in their own futures and the future of Canada.

Glossary of Terms

Additional Voluntary Contribution (AVC)

- An optional contribution by an employee under a money purchase provision of an RPP.

Annuity

- A payment of a regular pension or similar benefit for a specified number of years or for the lifetime of the beneficiary or the beneficiary's spouse.

Benefit Rate

- The annual rate at which benefits accrue in a defined benefit RPP.

Canada Pension Plan (CPP)

- A national, mandatory, earnings-related pension plan, introduced together with the Quebec Pension Plan (QPP) in 1965, for all working Canadians between the ages of 18 and 70.

C/QPP Maximum Earnings

- The yearly maximum pensionable earnings amount under the C/QPP which sets an upper limit on premiums and benefits.

Deferred Profit Sharing Plan (DPSP)

- A money purchase plan, defined in the *Income Tax Act*, to which an employer makes contributions out of annual profits for the benefit of employees.

Defined Benefit Pension Plan

- A type of RPP which promises a certain level of pension usually based on the employee's earnings and years of service. Most Canadian workers who belong to an RPP belong to defined benefit plans.

Money Purchase Pension Plan

- A type of RPP which provides whatever pension income the accumulated contributions and return on investment in the plan will buy at retirement.

Pension Adjustment (PA)

- An annual amount calculated on the basis of contributions made or pension benefits earned during the year under an RPP or DPSP. The PA amount is used in calculating the maximum annual RRSP contribution for individual Canadian taxpayers.

Pension Benefits Standards Act (PBSA)

- An act of Parliament which establishes minimum standards for federally-regulated pension plans.

Portability

- Arrangements for the transfer of an employee's pension credits to another pension plan or locked-in RRSP when the employee changes jobs.

Quebec Pension Plan (QPP)

- A parallel version of the CPP offered in Quebec.

Registered Pension Plan (RPP)

- An occupational pension plan to which an employer contributes and which is accepted for registration under the *Income Tax Act*.

Registered Retirement Income Fund (RRIF)

- A vehicle which may be used, as an alternative to an annuity, to provide for the payout of RRSP funds during retirement.

Registered Retirement Savings Plan (RRSP)

- A retirement savings vehicle to which Canadian taxpayers may make tax-deductible voluntary contributions up to specified annual limits.

Retirement Compensation Arrangement (RCA)

- An arrangement, to be defined in the *Income Tax Act*, which is not a registered plan, under which an employer makes payments to a custodian in order to provide retirement benefits to an employee.

Retiring Allowance (Severance Pay)

- An amount received on or after retirement from an employer in recognition of long service or in respect of a loss of office or employment.

Seven-Year Carry Forward

- A provision whereby contributors to an RRSP who do not fully use their allowable RRSP contribution in any one year may retain the right to use that contribution room for a period of up to seven years.

Survivor Benefits

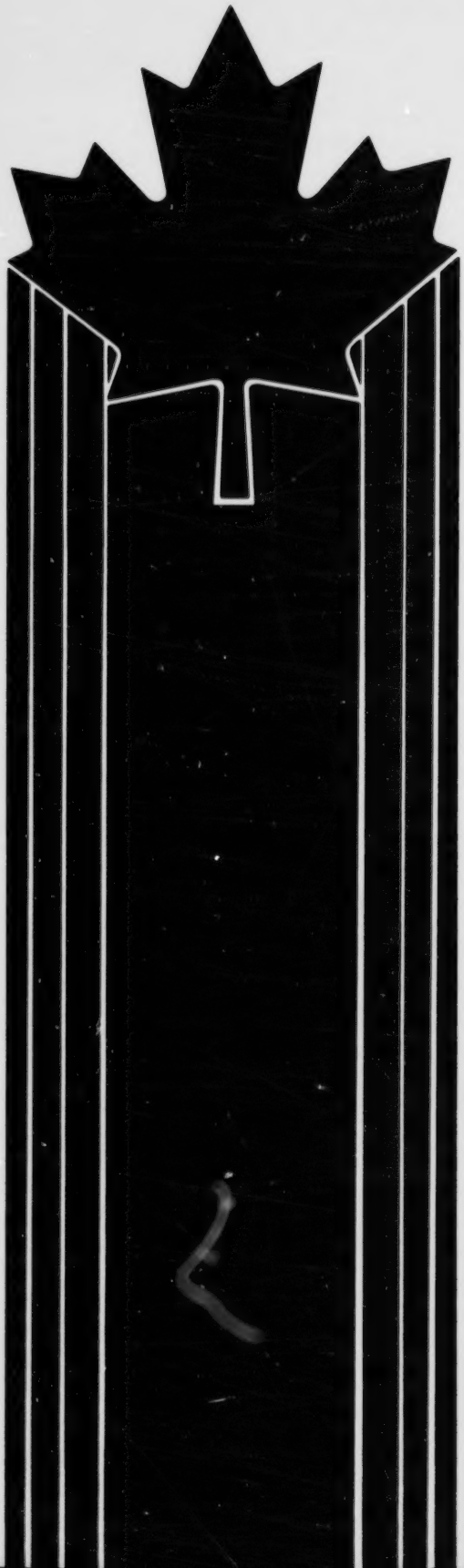
- Pension benefits which are transferred to the spouse of a plan member who dies.

Thrift Arrangements

- Employer-sponsored savings arrangements under which employee contributions are matched, according to a formula, by employer contributions. RPPs, DPSPs and RRSPs are the usual vehicles for these arrangements.

Vesting

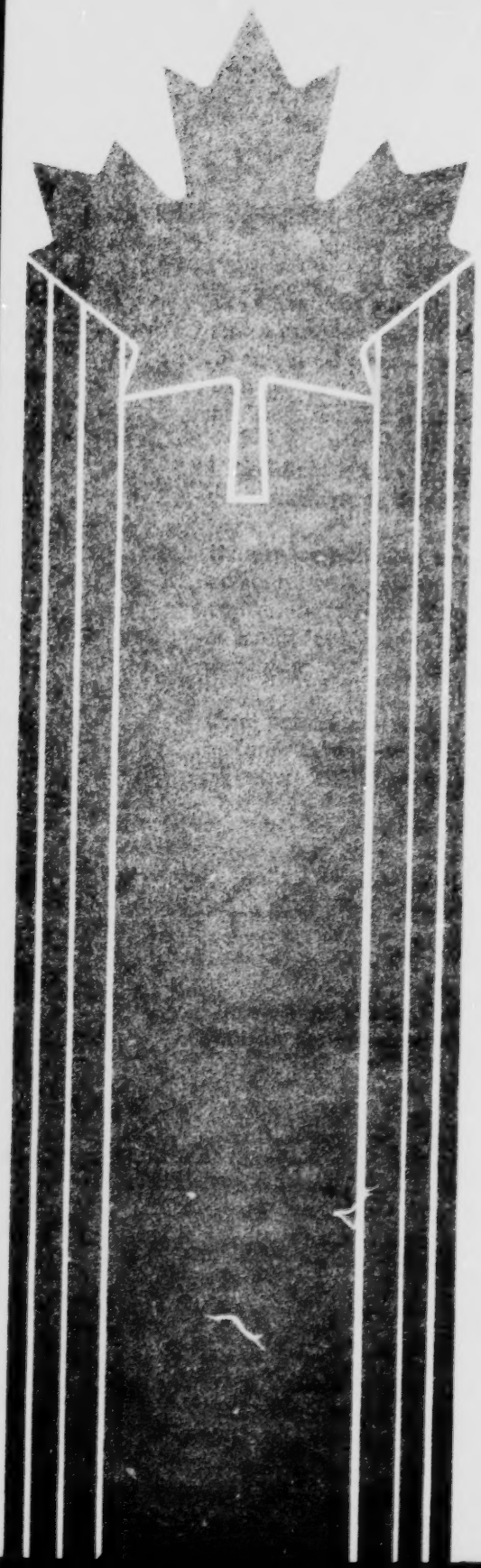
- An employee's right, on termination of employment before retirement, to benefits accrued under a pension plan or deferred profit sharing plan (DPSP).



Un meilleur système de pensions

Épargner pour la retraite

Canada



Un meilleur système de pensions

Épargner pour la retraite

Octobre 1986

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Les Canadiens attendent depuis longtemps cette réforme des pensions qu'on leur a promise. Au fur et à mesure du long débat public qui a duré plus de 10 ans, il est devenu de plus en plus urgent de traduire ces longues années d'études en mesures concrètes afin d'aider les Canadiens à obtenir une meilleure sécurité financière à la retraite.

L'ingrédient le plus nécessaire à une réforme était la volonté d'agir du gouvernement du Canada.

Depuis son entrée en fonction, le gouvernement Progressiste-Conservateur a démontré cette volonté. Il a pris des mesures déterminées afin de mettre en oeuvre une réforme complète du système de pensions qui assurera au Canada et à tous les Canadiens un régime plus équitable et plus souple de revenu de retraite.

Cette publication expose les changements appréciables déjà incorporés à des mesures législatives ainsi que les autres mesures importantes qui seront mises en oeuvre afin d'améliorer le régime fiscal de l'épargne-retraite.

Michael Wilson

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

Introduction 1
Un système diversifié de pensions 1
Nécessité d'une réforme complète 2
Bilan des progrès accomplis 3
Poursuite de la réforme: un régime fiscal plus équitable 4

Un programme d'action complet 7
Amélioration des normes minimales des régimes privés de retraite 7
Renforcement du Régime de pensions du Canada 9
Assouplissement du retrait de l'épargne placée dans les REER 10
Amélioration du régime fiscal de l'épargne-retraite 11

La prochaine étape: un régime fiscal plus équitable de l'épargne-retraite 13
Fiscalité de l'épargne-retraite 13
Le système privé de retraite 13
Régime fiscal actuel de l'épargne-retraite 14
Régime fiscal amélioré 15
Plafond plus équitable de cotisation aux REER 16
Un même ensemble de plafonds pour tous 17
Plafonds de cotisation aux REER 18

Un système amélioré pour les contribuables 19
Contribuables participant uniquement à des REER 19
Participants à des régimes de retraite à cotisations déterminées 20
Participants à des régimes de pension à prestations déterminées 21
Participation à un régime de pension pendant une partie de l'année 22

Le rôle des employeurs 25

Autres questions connexes 27

Règles d'enregistrement des régimes 27
Règles supplémentaires applicables aux RPDB 27
Mécanismes complémentaires de retraite 28
Cotisations facultatives 28
Transfert d'un revenu de pension à un REER 28

Conclusion 29

Glossaire 31

Introduction

Un système diversifié de pensions

Le système de revenu de retraite en vigueur au Canada repose sur des mécanismes diversifiés composés de quatre éléments complémentaires:

- **le soutien du revenu de base des personnes âgées;**

et le vaste domaine de l'épargne-retraite et des pensions contributives, qui comporte trois grandes composantes:

- **le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ);**
- **les régimes de pensions des salariés des secteurs public et privé; et**
- **les diverses mesures fiscales d'encouragement à l'épargne-retraite.**

D'importantes mesures ont été prises pour venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin, – les personnes âgées démunies – au moyen des programmes de soutien de base du revenu. Peu après son entrée en fonction, le gouvernement a pris des mesures pour étendre l'admissibilité à l'allocation au conjoint à tous les veufs et veuves âgés de 60 à 64 ans. Simultanément, il a entrepris de rendre les pensions d'anciens combattants plus équitables et plus généreuses.

Dans les mesures qu'il a prises pour améliorer l'ensemble du système des pensions, le gouvernement a cherché à mettre en balance la responsabilité sociale collective des Canadiens d'assurer un revenu de base aux personnes âgées nécessiteuses, et la responsabilité tout aussi importante de voir à leur propre retraite en faisant preuve d'initiative personnelle et d'autonomie.

Les Canadiens estiment – et le gouvernement souscrit à cette opinion – que la possibilité pour les citoyens de décider eux-mêmes de la façon dont ils veulent s'assurer un revenu de retraite et du niveau de ce dernier est fondamentale dans une société libre et démocratique.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement est d'avis que les encouragements fiscaux à l'épargne-retraite devraient reposer sur un principe fondamental: dans des limites clairement établies, le revenu de retraite devrait être assujetti à l'impôt lorsqu'il est retiré et non lorsqu'il est mis de côté en vue de la retraite.

Nécessité d'une réforme complète

Au cours des dernières années, les tendances sociales, démographiques et économiques comme le vieillissement de la population et l'accession d'un nombre croissant de femmes au marché du travail ont souligné la nécessité de modifier le système de revenu de retraite au Canada. Par exemple:

- La structure des prestations du RPC et du RRQ devait être modifiée pour tenir compte des réalités de la société moderne.
- La plupart des régimes privés de pensions offraient des prestations de survivant insuffisantes ou n'en prévoyaient aucune.
- Beaucoup de travailleurs à temps partiel ne pouvaient participer à des régimes de retraite, malgré de longs états de service chez un même employeur.
- Les participants à des régimes privés de retraite qui changeait souvent d'emploi se retrouvaient bien souvent avec un très faible revenu de pension, faute d'avoir participé suffisamment longtemps à chacun des régimes pour acquérir des droits de pension.
- De nombreux travailleurs ont perdu pour toujours la possibilité de bénéficier d'une aide fiscale à l'épargne-retraite parce que des contraintes financières plus pressantes les ont empêché de cotiser jusqu'au maximum permis au cours d'une année.
- Les plafonds annuels de cotisation aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et aux autres régimes à cotisations déterminées offraient une aide fiscale nettement moindre que celle dont bénéficient les régimes à prestations déterminées. Pour bien des contribuables qui ne sont pas membres d'un régime de pension, le versement des cotisations maximales à un REER ne permettrait d'acquérir qu'un tiers de la pension maximale susceptible d'être acquise dans le cadre d'un régime à prestations déterminées. Non seulement cette situation est injuste, mais elle risque aussi de décourager le travail autonome et la création de petites entreprises.
- Les règles régissant le retrait et le placement des fonds des REER et des FERR étaient trop restrictives.

La nécessité d'une réforme du système de revenu de retraite – d'un changement complet et en profondeur – était devenu impérieuse.

La réforme des pensions est une entreprise de grande envergure. Elle a exigé non pas une série de changements effectués pour le simple plaisir de modifier les règles, mais le renforcement coordonné et bien pensé de chacun des éléments du système.

Le gouvernement procède à une réforme complète des pensions parce que la qualité de vie à la retraite d'innombrables Canadiens, aujourd'hui et demain, en dépend.

Les réformes actuelles permettront à cette génération et à celles qui la suivront de vieillir avec l'assurance d'une vie meilleure et plus sûre à leur retraite.

Grâce à ces réformes, le système de pensions répondra mieux aux besoins d'une population active plus mobile, dans une économie en évolution rapide.

Enfin, ces mesures contribueront à fournir une masse croissante de capitaux à investir dans la croissance dont le Canada a besoin pour créer des emplois et léguer une plus grande sécurité économique aux générations futures.

Bilan des progrès accomplis

Le gouvernement a déjà accompli des progrès considérables. Un programme complet de réforme des pensions visant à rendre plus équitable et plus souple le système de revenu de retraite au Canada est maintenant en place, dans ses grandes lignes.

Dans le cadre de ce programme d'action coordonné, le financement du RPC a été placé sur des bases solides à long terme et des améliorations importantes des prestations entreront en vigueur le 1er janvier 1987.

Des réformes fondamentales de la *Loi sur les normes des prestations de pension* (LNPP), qui établit les normes minimales à observer par les régimes privés de pensions de compétence fédérale, entreront également en vigueur le 1er janvier 1987. Ces modifications, qui améliorent considérablement l'équité en matière de pensions, bénéficieront tout particulièrement aux travailleurs à temps partiel, aux femmes sur le marché du travail et aux conjoints des participants à des régimes de pensions.

On a également rendu plus souple la gestion de l'épargne-retraite.

Si le gouvernement fédéral peut jouer un rôle directeur dans le domaine des pensions, les gouvernements provinciaux ont une responsabilité conjointe à l'égard du RPC et un rôle considérable à jouer dans la mise en oeuvre de la réforme des régimes de retraite privés. La coopération des provinces s'est révélée un élément essentiel des progrès réalisés jusqu'ici.

Nombre des provinces ont convenu d'adopter des changements parallèles à ceux de la LNPP au niveau fédéral. Cette action harmonisée des provinces bénéficiera aux millions de Canadiens qui relèvent de leur compétence en matière de pensions. Elle contribuera à assurer une grande uniformité des normes de pension dans toutes les régions du pays de façon que les Canadiens disposent des mêmes possibilités de constitution d'une pension, ou qu'il résident ou travaillent au Canada.

Poursuite de la réforme: un régime fiscal plus équitable

Le gouvernement passe maintenant à une autre des grandes étapes du programme de réforme des pensions qu'il a entrepris à son entrée en fonction: il améliore et rend plus équitable le régime fiscal de l'épargne-retraite. Dans le budget de mai 1985, le gouvernement avait proposé une révision en profondeur des dispositions fiscales applicables aux cotisations à des régimes enregistrés de pension (REP), à des régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Les mesures proposées amélioreront sensiblement l'équité du régime fiscal applicable à l'épargne-retraite, ainsi que la marge de manoeuvre dont disposeront les Canadiens pour assurer leur sécurité financière à la retraite.

Les propositions sont complexes, mais elles reposent sur trois principes simples:

1. L'aide fiscale doit être comparable pour les particuliers gagnant le même revenu, peu importe qu'ils participent à un régime à prestations déterminées, à un régime à cotisations déterminées offert par l'employeur ou à un régime individuel de retraite sous la forme d'un REER. Le plafond de cotisation applicable aux régimes à cotisations déterminées est donc relevé afin qu'ils donnent droit à la même aide fiscale que les régimes à prestations déterminées.

2. L'aide fiscale doit s'arrêter là. L'équité exige également un resserrement des règles afin d'éviter que certains ne puissent obtenir une aide fiscale à l'épargne-retraite au-delà des plafonds prévus.

3. Les particuliers devraient disposer d'une plus grande liberté dans l'échelonnement de leurs cotisations de retraite. Il peut arriver que des circonstances extraordinaires les empêchent, une année donnée, de se prévaloir entièrement de l'aide fiscale offerte. Ils ne devraient pas pour autant perdre définitivement la possibilité de se constituer une pension convenable.

Ayant fait connaître ses propositions au public, le gouvernement a mené des consultations intensives auprès des employeurs, des salariés, des milieux syndicaux et des spécialistes en régimes de retraite. Ces consultations ont confirmé que les propositions constituaient une amélioration appréciable du régime fiscal de l'épargne-retraite dans le cadre d'un système plus équitable et plus souple.

Le gouvernement a accédé aux demandes du secteur privé qui désirait que les règles soient raffinées afin d'en améliorer l'équité. Il en est résulté une nouvelle méthode de calcul des plafonds de cotisation aux REER pour les membres des régimes à prestations déterminées. Cette publication expose les importantes améliorations qui sont apportées à l'ensemble du système d'épargne-retraite et fournit une description générale des nouvelles règles établissant un régime fiscal plus équitable, et notamment des perfectionnements apportés après la consultation des spécialistes en régimes de retraite. Le lecteur trouvera plus de précisions dans un document intitulé *Un Régime fiscal amélioré: règles et procédures détaillées.*

Un programme d'action complet

Amélioration des normes minimales des régimes privés de retraite

Le renforcement des normes minimales applicables aux régimes privés de retraite représente un élément clé de la stratégie globale suivie par le gouvernement pour rendre le système de pensions plus équitable et plus souple au Canada.

Le 1er janvier 1987 entreront en vigueur un certain nombre de modifications importantes des régimes de pensions réglementés au niveau fédéral. Les gouvernements provinciaux envisagent d'apporter sous peu des réformes analogues.

Voici certains des principaux changements:

Acquisition et blocage des droits: d'après les anciennes normes, un employé n'acquérait de droit à des prestations de pension – où ce droit ne lui était «dévolu» – qu'après 10 années de service ou de participation à un régime et à l'âge de 45 ans. Les nouvelles normes permettront à l'employé d'acquérir le droit à des prestations de pension, y compris à la partie éventuellement financée par les cotisations de l'employeur, après deux années de participation à un régime. Ses droits de pension seront alors immobilisés ou «bloqués». Ainsi, les travailleurs qui changent d'emploi pourront épargner plus efficacement en vue de leur retraite.

Meilleure transférabilité: une importante lacune du système de pensions tenait au fait que les travailleurs qui changeaient souvent d'emploi ne pouvaient conserver leurs droits à pension antérieurs. À compter du 1er janvier 1987, les travailleurs qui changent d'emploi auront plusieurs options: ils pourront laisser leurs droits à une pension auprès de leur ancien employeur, opter pour un transfert des droits au régime de pension de leur nouvel employeur ou encore transférer ces droits à un REER bloqué.

Cotisations patronales: dans certains régimes de retraite, les employeurs ne contribuent guère ou pas du tout aux pensions de leurs employés avant que ces derniers n'aient de longs états de service. Les travailleurs qui changent d'emploi peuvent avoir à financer en majeure partie ou en totalité leur pension. D'après les nouvelles normes, les employeurs seront tenus de payer au moins la moitié de la valeur d'une pension acquise par un travailleur lorsque celui-ci change d'emploi ou prend sa retraite. Au choix, l'employeur pourra indexer les

prestations différées d'un travailleur. Les cotisations minimales de l'employeur seront fixées de manière à ce que le coût de la pension soit réparti équitablement entre l'employeur et le salarié, et à ce que les travailleurs à court et à long terme soient traités équitablement.

Dispositions de remboursement: les normes actuelles ne prévoient aucune disposition de remboursement des cotisations des salariés. Les nouvelles normes exigeront le remboursement des cotisations de retraite des employés lorsque ces derniers n'ont pas acquis de droit à une pension lorsqu'ils quittent l'employeur. Celui-ci sera également tenu de verser un intérêt convenable sur les cotisations des employés.

Admissibilité aux régimes: d'après les anciennes normes, même lorsqu'un employeur offrait un régime de retraite, des restrictions pouvaient empêcher certains travailleurs à temps plein d'y participer. En général, les travailleurs à temps partiel n'avaient pas le droit d'y adhérer. À partir du 1er janvier 1987, les régimes de retraite seront ouverts à tous les salariés. Les travailleurs à temps plein pourront adhérer à un régime de pension après deux années de service chez leur employeur. Les travailleurs à temps partiel auront le même droit s'ils gagnent plus de 35 pour cent de la moyenne des salaires dans l'industrie pendant deux années consécutives.

Retraite anticipée: les participants à un régime de pension désireux de prendre une retraite anticipée n'avaient droit à une pension que si leur régime le prévoyait. D'après les nouvelles normes, les participants pourront opter pour une retraite 10 ans avant l'âge normal.

Amélioration des pensions des femmes: les femmes qui sont sur le marché du travail bénéficieront des propositions présentées par le gouvernement pour améliorer les régimes de pensions, notamment du renforcement des règles de dévolution, de transférabilité et d'admissibilité. Un certain nombre d'autres réformes du système de pensions profiteront tout particulièrement aux femmes.

Prestations au survivant: rares sont les régimes de retraite qui offrent une pension ou une autre prestation au conjoint d'un participant qui décède. Lorsque ces prestations existent, elles prennent généralement fin que si le conjoint survivant se remarie. Pour assurer une plus grande sécurité financière au conjoint des participants à des régimes de pensions, qui sont pour la plupart des femmes, les régimes de pensions devront, d'après les nouvelles normes:

- offrir des prestations au conjoint survivant d'un pensionné. La prestation ne pourra être inférieure à 60 pour cent de la pension complète versée;

- verser la pleine valeur de la pension acquise par un participant qui décède avant l'âge de la retraite;

- continuer de verser des prestations au conjoint survivant lors d'un remariage.

Partage des prestations en cas de rupture du mariage: les normes applicables aux régimes de pensions n'exigeaient généralement pas le partage des droits de pension ou des pensions en vigueur en cas de rupture du mariage. Les nouvelles normes permettent de diviser la valeur des droits à pension dans ce cas.

Prestations égales aux hommes et aux femmes: certains régimes de pensions versent des prestations périodiques plus faibles aux femmes qu'aux hommes, même lorsqu'elles prennent leur retraite dans des conditions identiques. Les nouvelles règles obligeront les régimes de retraite à verser les mêmes pensions aux femmes et aux hommes qui prennent leur retraite dans les mêmes conditions.

Protection contre l'inflation: le gouvernement reconnaît la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat des pensions. Cependant, il n'est pas encore parvenu à un consensus avec les provinces et le secteur privé sur les normes de protection contre l'inflation. Aussi le gouvernement encourage-t-il les régimes de retraite à adopter la politique volontaire suivie par une majorité de grands employeurs. Tous les régimes de retraite relevant de la compétence fédérale seront incités à offrir des rajustements volontaires de prestations aux pensionnés et aux travailleurs ayant droit à une pension différée, ainsi qu'à fournir des renseignements sur les rajustements volontaires au titre de l'inflation et sur l'origine des fonds servant à financer ces hausses. Des renseignements statistiques seront rendus publics. Le gouvernement surveillera la façon dont les régimes de pensions mettent en oeuvre cette politique et poursuivra les pourparlers avec les provinces et les autres parties intéressées, à la lumière des réactions observées.

Divulgation de renseignements et participation des employés: les obligations de divulgation de renseignements aux participants à un régime de pension sont minimes à l'heure actuelle. D'après les nouvelles normes, les régimes de retraite devront fournir chaque année aux participants et à leur conjoint des renseignements sur les prestations acquises et les cotisations accumulées. Les participants aux régimes ainsi que les pensionnés devront aussi être représentés dans les comités de gestion des régimes de retraite, si une majorité des participants le demande.

Renforcement du Régime de pensions du Canada

Maintien de l'intégrité financière du RPC: en raison du vieillissement de la population et du Régime de pensions du Canada, les pensionnés seront plus nombreux au cours des prochaines décennies. On craint depuis quelques années que les fonds du RPC ne s'épuisent d'ici l'an 2003 si l'on n'augmente

pas les taux actuels de cotisation et que les prestations ne changent pas. Avec le soutien nécessaire des provinces, on est en train de mettre en place de nouvelles dispositions de financement qui assureront l'intégrité financière du RPC au cours des prochaines décennies. Grâce à ces changements, chaque génération de travailleurs canadiens contribuera équitablement au coût de ses propres prestations.

Améliorations importantes des prestations: un certain nombre d'améliorations sont apportées aux prestations, notamment des mesures qui reprennent et complètent le renforcement des normes minimales applicables aux régimes privés. Les changements comprennent:

- la possibilité de commencer à retirer une pension du RPC entre 60 et 70 ans, sous réserve de rajustements actuariels;
- une amélioration des prestations d'invalidité et un assouplissement des conditions d'admissibilité;
- des changements particulièrement profitables aux femmes, notamment des nouvelles règles de partage des droits en cas de rupture de mariage et le partage des pensions au moment de la retraite;
- le maintien des prestations au conjoint survivant s'il se remarie et le rétablissement du droit aux prestations de survivant en faveur de ceux et celles qui l'ont perdu.

Ces changements entrent en vigueur le 1er janvier 1987.

Assouplissement du retrait de l'épargne placée dans les REER

On a élargi les possibilités de gestion de l'épargne-retraite et d'utilisation de cette épargne lorsqu'elle est retirée d'un REER, notamment en assouplissant les règles applicables aux fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR).

Le plafond limitant les versements annuels d'un FERR a été aboli.
Un bénéficiaire peut maintenant retirer n'importe quelle somme dépassant le minimum annuel. La seule exigence des nouvelles règles est que le détenteur du FERR retire chaque année un minimum égal aux fonds dans le régime au début de l'année, divisés par le nombre d'années à courir jusqu'à l'âge de 90 ans pour le particulier ou son conjoint. Les retraits annuels sont compris dans le revenu imposable.

La limite d'un FERR par personne a été éliminée, ce qui permet de diversifier les placements.

Les versements d'un FERR pourront commencer n'importe quand après l'acquisition de ce dernier, au lieu de ne pouvoir débuter que l'année civile suivante.

Amélioration du régime fiscal de l'épargne-retraite

Dans le budget de mai 1985, le gouvernement avait proposé plusieurs réformes du régime fiscal applicable aux cotisations aux régimes enregistrés de pensions, aux régimes de participation différée aux bénéfices et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. Les propositions prévoyaient notamment:

- un mécanisme de hausse progressive des plafonds applicables aux REER et aux autres régimes à cotisations déterminées, afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les régimes à prestations déterminées;

- la possibilité, pour les personnes qui ne pouvaient utiliser entièrement leur droit de cotisation à un REER au cours d'une année — de le reporter pendant sept ans et la capacité de constitution d'une pension; et

- le plafonnement à $2,000 des cotisations de REER pour les participants à des régimes de pension à prestations déterminées, pour tenir compte du fait que ces régimes ne prévoient pas tous des prestations maximales.

Les consultations intensives menées auprès des employeurs, des salariés, des milieux syndicaux et des spécialistes en régimes de retraite ont confirmé que la mise en oeuvre de ces propositions améliorerait considérablement le régime fiscal de l'épargne-retraite. Les consultations ont cependant également fait ressortir que le plafonnement prévu des cotisations de REER à $2,000 pour les participants aux régimes à prestations déterminées devrait être modifié pour tenir compte des différences de taux de prestations entre ces régimes.

Pour tenir compte de ces observations, le gouvernement a reporté la mise en oeuvre intégrale de ses propositions de réforme des pensions, tout en envisageant de nouvelles options qui ont fait l'objet d'autres consultations auprès des spécialistes en régimes de retraite.

Les mesures annoncées maintenant tiennent compte des résultats de ces consultations. Elles constituent une nouvelle étape importante dans l'amélioration globale du système des pensions au Canada qu'a entreprise le gouvernement depuis son entrée en fonction.

La prochaine étape: un régime fiscal plus équitable de l'épargne-retraite

Fiscalité de l'épargne-retraite

L'épargne-retraite est encouragée dans le régime fiscal par l'application d'un principe simple:

À l'intérieur de limites clairement établies, le revenu épargné en vue de la retraite devrait être imposé lorsqu'il est perçu par le bénéficiaire et non lorsqu'il est épargné. Cela a pour effet de différer l'imposition des sommes mises de côté ainsi que de leur croissance pendant les années précédant la retraite.

Les avantages d'une épargne-retraite sous cette forme sont évidents pour les particuliers: en se constituant un revenu de retraite suffisant, les Canadiens accroissent leur sécurité financière et leur autonomie personnelle quand ils ne tirent plus de revenu d'un emploi.

Ces encouragements fiscaux à l'épargne-retraite présentent des avantages tout aussi importants pour l'ensemble de la société canadienne. Celle-ci sera mieux en mesure de relever le défi que représente la prise en charge d'une population en vieillissement rapide au cours des prochaines décennies si un nombre toujours croissant de citoyens peuvent pourvoir à leurs propres besoins de retraite.

Le Canada est encore un pays à forte intensité de capital, où un taux élevé d'épargne personnelle reste nécessaire pour soutenir le progrès économique. L'accroissement de l'épargne-retraite alimentera la masse des capitaux intérieurs nécessaire au financement de la croissance économique dont dépendra en définitive la capacité du Canada de répondre aux besoins de sa population future, aussi bien des jeunes que des vieux.

Le système privé de retraite

Les Canadiens épargnent en vue de leur retraite principalement grâce à deux genres de régimes: les régimes enregistrés de pensions (REP) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Ils bénéficient également d'allégements fiscaux lorsqu'ils reçoivent des prestations de retraite dans le cadre de régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) ou sous forme d'indemnités de retraite.

Il existe deux grand types de régimes enregistrés de pensions: les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées.

Dans un régime à prestations déterminées, l'employeur ou le promoteur du régime promet une pension fixée en valeur absolue ou en pourcentage de la rémunération gagnée pendant chaque année de service ouvrant droit à pension. Par exemple, un régime de prestations déterminées à 2 pour cent, avec une période de cotisation maximale de 35 ans, verserait une pension égale à 70 pour cent (2 pour cent × 35 ans) du revenu sur lequel la pension est assise. La plupart des travailleurs canadiens participant à un REP font partie d'un régime à prestations déterminées.

Un régime à cotisations déterminées verse les pensions que permettent de financer les cotisations accumulées et les revenus de placement du régime au moment de la retraite. Les régimes à cotisations déterminées peuvent être des REP ou des RPDB offerts par l'employeur, ou encore des REER individuels.

Régime fiscal actuel de l'épargne-retraite

Pour donner droit à une aide fiscale, un régime de pension offert par l'employeur doit être enregistré auprès de Revenu Canada. L'une des conditions d'enregistrement est que la pension payable par le régime ne dépasse pas 2 pour cent de la rémunération par année de service à concurrence de $1,715 par an, ce qui équivaut à $60,025 pour 35 années de service. Cette condition entraîne deux conséquences:

1. La cotisation annuelle moyenne nécessaire pendant la vie active pour financer une pension de $60,000 est environ $15,500. Ce plafond applicable aux régimes enregistrés à prestations déterminées est donc comparable à un plafond de cotisation annuel de $15,500 à certains employés, tandis que les plafonds annuels applicables aux REER et aux autres régimes à cotisations déterminées sont actuellement de $7,500 ou moins.

2. Lorsque des régimes enregistrés se traduisent par une aide fiscale au financement d'une pension qui dépasse $60,000 pour certains participants, il n'existe aucun moyen efficace d'empêcher ces particuliers à revenu élevé de bénéficier d'une aide fiscale, si ce n'est l'annulation de l'enregistrement du régime, ce qui pénalise tous les employés.

Ces deux conséquences ont entraîné des iniquités qui doivent être corrigées.

Par le passé, les cotisations des particuliers à un REP à prestations déterminées ne pouvaient être déduites du revenu imposable qu'à concurrence de $3,500 par année. Dans le cadre de la transition vers le régime plus équitable proposé en mai 1985, ce plafond a été aboli pour l'année d'imposition 1986.

Les cotisations de REER versées par des participants à un REP étaient limitées à $3,500 moins les cotisations versées au REP pendant l'année, l'ensemble ne devant pas dépasser 20 pour cent de la rémunération.

Avant 1986, les travailleurs canadiens qui ne participaient pas à un REP pouvaient verser jusqu'à $5,500 à un REER sous réserve du plafond de 20 pour cent. Ce maximum des cotisations permises a été porté à $7,500 pour l'année d'imposition 1986, afin de passer à un régime plus équitable.

Les Canadiens qui ne participent pas à un régime offert par un employeur sont particulièrement désavantagés à l'heure actuelle. Le plafond de $5,500 applicable à ceux qui n'ont pas de REP ou de RPDB est resté inchangé pendant 10 ans, jusqu'à son relèvement en 1986. Au cours des dernières années, ce plafond n'offrait qu'à peu près un tiers de la capacité de constitution d'une pension dont disposaient les participants à des régimes à prestations déterminées.

Régime fiscal amélioré

Les nouvelles règles fiscales applicables à l'épargne-retraite assureront un régime fiscal équitable aux particuliers qui cotisent à différents types de régimes d'épargne-retraite. Elles accroîtront aussi considérablement la souplesse de l'épargne-retraite, notamment en permettant le report des droits à déduction non utilisés.

Il se peut que, pour diverses raisons, un contribuable ne puisse utiliser en totalité son droit à cotisation de REER au cours d'une année. Par exemple, les contribuables relativement jeunes qui épargnent pour s'acheter une maison ou pour d'autres dépenses importantes peuvent être obligés d'attendre plusieurs années avant de commencer à épargner en vue de leur retraite. Ceux qui ont des revenus très variables peuvent également être dans l'impossibilité d'utiliser en totalité leurs droits à cotisation au cours d'une année donnée.

La proposition de mai 1985, soit la possibilité de reporter pendant sept ans les droits de cotisation à un REER non utilisés, est maintenue sans modification. À partir de 1988, les droits inutilisés de cotisation à des REER pourront être employés au cours des sept années suivantes.

Cette mesure, qui accroît considérablement la souplesse de l'épargne-retraite, se traduira par un important relèvement effectif des plafonds de cotisation pour des millions de Canadiens qui, autrement, perdraient les droits à cotisation dont ils ont besoin pour se constituer un revenu de retraite convenable.

Plafond plus équitable de cotisation aux REER

Une nouvelle méthode servant à calculer le plafond de cotisation à des REER pour les participants à des régimes de pension à prestations déterminées a été incorporée aux nouvelles règles. Le nouveau plafond varie en fonction du taux de prestation – c'est-à-dire de la capacité de constitution d'une pension qu'offre le régime de retraite – afin d'assurer un accès équitable à l'aide fiscale.

En conséquence, les participants à des régimes à prestations déterminées qui ont un revenu comparable mais des taux différents de prestation pourront bénéficier d'une aide fiscale comparable. Cela les aidera à se constituer un revenu de retraite comparable.

Pour qu'il soit plus facile aux particuliers de connaître leurs droits de cotisation à un REER, Revenu Canada calculera le plafond applicable à chaque contribuable à l'aide des renseignements fournis par les employeurs et figurant dans les déclarations d'impôt des particuliers. Un état personnalisé des droits à cotisation disponibles, indiquant les droits reportés et montrant le calcul effectué, sera envoyé à chaque contribuable avant la fin de l'année à compter de 1988.

Pour permettre au gouvernement de fournir cet important service, les droits de cotisation à des REER, à partir de 1988, seront fondés sur la rémunération de l'année précédente. Les contribuables recevront au second semestre de 1988 un avis des droits de cotisation disponibles à un REER, calculés en fonction de leur revenu et de leurs données de pension de 1987. Ils auront jusqu'au délai habituel de la fin de février 1989 pour verser des cotisations imputables à l'année d'imposition 1988.

La nouvelle méthode servant à calculer les droits à cotisation de REER permettra aussi d'apporter plusieurs autres améliorations aux dispositions d'aide fiscale:

- Tous les contribuables pourront bénéficier d'une aide fiscale à concurrence du même plafond global de 18 pour cent de la rémunération.

- Les droits inutilisés en deçà du plafond de 18 pour cent pourront être reportés pendant une période allant jusqu'à sept ans.

- Les personnes qui ne participent à un régime de retraite que pendant une partie de l'année ne seront plus défavorisées.

- Les plafonds de déduction tiendront compte de façon équitable de toute la gamme des régimes de pensions, des mécanismes de participation aux bénéfices et des régimes complémentaires offerts par les employeurs.

L'octroi de droits au titre des services passés sera subordonné à l'existence de droits à cotisation suffisants, dans le cadre de la disposition de report, pour éviter que des particuliers ne bénéficient d'une aide fiscale au-delà des plafonds permis.

Une nouvelle disposition permettra de rétablir les droits à cotisation dans certains cas lorsqu'un employé quitte un régime sans avoir droit à des prestations.

Un même ensemble de plafonds pour tous

Un seul ensemble de plafonds d'aide fiscale à l'épargne-retraite – 18 pour cent du revenu salarial, à concurrence de montants maximaux – sera mis en application progressivement d'ici la fin de la décennie. Ce plafond s'appliquera à l'ensemble des cotisations et droits à prestations dans le cadre de tous les mécanismes enregistrés d'épargne-retraite. Dans la mesure où ces droits à cotisation ne seront pas entièrement utilisés dans un régime de retraite offert par l'employeur, un particulier pourra verser le reste à un REER.

Ce nouveau système complet de plafonds d'aide fiscale à l'épargne-retraite permettra à tous les salariés ayant un revenu comparable d'avoir accès à une aide fiscale comparable, peu importe le genre de régime de retraite auquel ils participent.

Pour permettre une mise en application ordonnée du nouveau système servant à calculer les droits à cotisation de REER des contribuables, on maintiendra les plafonds de cotisation applicables en 1987 aux régimes d'employeur au niveau de 1986.

À partir de 1988, les plafonds accrus d'aide fiscale à l'épargne-retraite seront mis en vigueur de la manière prévue dans le budget de mai 1985, le plafond de 18 pour cent du revenu salarial étant assujetti aux maximums suivants:

1988	1989	1990
$11,500	$13,500	$15,500

On a choisi un plafond de 18 pour cent parce que c'est la proportion de la rémunération qui est nécessaire pour financer chaque année une pension équivalant à 60 à 70 pour cent du revenu – niveau qu'il convient de soutenir par l'intermédiaire du régime fiscal.

D'ici 1990, le plafond de cotisation aura atteint le niveau nécessaire au financement d'une pension de $60,000 à la retraite. Le rajustement des maximums absolus de cotisation et de pension après 1990 est réexaminé dans le contexte plus large de la réforme fiscale.

Plafonds de cotisation aux REER

Les droits à cotisation de REER applicables à tous les contribuables pour une année seront de 18 pour cent du revenu salarial de l'année précédente, moins un «facteur d'équivalence» représentant la proportion du plafond total de cotisation utilisée pour des prestations de pension ou de RPDB au cours de l'année.

En 1987, les plafonds de cotisation aux REER seront maintenus au niveau de 1986. À partir de 1988, ils suivront avec un décalage d'un an la hausse des plafonds applicables à l'ensemble des cotisations de retraite, afin de correspondre à la rémunération sur laquelle ils sont fondés. Les plafonds de cotisation aux REER augmenteront de la manière suivante:

1988	1989	1990	1991
$9,500	$11,500	$13,500	$15,500

Pour les contribuables cotisant uniquement à un REER et n'ayant acquis aucun droit de REP l'année précédente, le facteur d'équivalence sera nul: les droits à cotisation seront de 18 pour cent de la rémunération de l'année précédente, à concurrence du maximum prescrit.

Pour les contribuables participant à des régimes de pension à cotisations déterminées et à des RPDB, les droits de cotisation à des REER seront de 18 pour cent du revenu salarial à concurrence du plafond prescrit, moins un facteur d'équivalence qui sera tout simplement la somme des cotisations de l'employé et de l'employeur aux régimes à cotisations déterminées ou aux RPDB au cours de l'année précédente.

Pour les participants à un régime à prestations déterminées, les droits de cotisation à un REER seront de 18 pour cent du revenu salarial, à concurrence du maximum prescrit, moins un facteur d'équivalence reflétant les prestations acquises au cours de l'année précédente dans le cadre du régime à prestations déterminées.

Les employeurs devront communiquer chaque année ce facteur d'équivalence à Revenu Canada, qui se servira de ces données de même que des renseignements sur la rémunération provenant des déclarations d'impôt des particuliers pour calculer les droits de cotisation à un REER de chaque contribuable.

Un système amélioré pour les contribuables

Contribuables participant uniquement à des REER

Le nouveau système de plafonds de cotisation accrus corrige l'iniquité fondamentale qui défavorisait les personnes ne participant à des régimes d'employeur.

Au lieu de perdre des droits à cotisation, ces personnes auront désormais la même possibilité de se constituer un revenu de retraite que les participants à des régimes d'employeur.

Exemple: d'après les règles antérieures à 1986, une personne gagnant $45,000 et ne participant pas à un REP ou à un RPDB ne pouvait verser que $5,500 de cotisations à un REER. En 1988, avec une rémunération de $45,000 en 1987 et la même situation, ce contribuable pourra verser à un REER des cotisations de $8,100, soit 18 pour cent de $45,000. Cela représente une hausse de $2,600 par rapport aux plafonds antérieurs à 1986.

Une personne gagnant $52,778 ou plus aurait des droits à cotisation de REER de $9,500, soit le maximum pour l'année.

La disposition de report sur sept ans accroîtra en fait les droits à cotisation de tous les contribuables qui ne peuvent se prévaloir du maximum de cotisation permis au cours d'une année donnée.

Exemple: d'après les anciennes règles, une personne gagnant $30,000 et ne participant à un REP ou à un RPDB ne pouvait verser à un REER que $5,500 de cotisation, soit le maximum permis. Si d'autres contraintes financières l'empêchaient de verser cette cotisation maximale, le contribuable perdait pour toujours ce droit à cotisation non utilisé. D'après les nouvelles règles, le même contribuable aurait le droit en 1988 de verser $5,400 de cotisations à un REER – soit 18 pour cent de $30,000 – somme qui, dans la mesure où elle ne serait pas utilisée, s'ajouterait aux droits à cotisation permis pour 1989. Ces droits continueraient d'être disponibles jusqu'en 1995. De même, les droits à cotisation non utilisés en 1989 pourraient être reportés jusqu'en 1996.

Il en résulte une amélioration considérable de l'équité et de la souplesse des cotisations pour ceux qui, pour des raisons financières, ne peuvent utiliser entièrement leurs droits de cotisation à un REER au cours d'une année donnée.

Le relèvement des plafonds de cotisation, joint aux nouvelles dispositions de transférabilité de la *Loi sur les normes des prestations de pension*, éliminera un important obstacle - parfois qualifié de «menottes dorées» - sur la voie des salariés qui veulent prendre un meilleur emploi ou lancer leur propre entreprise.

Au lieu d'abandonner une importante proportion des droits à pension acquis dans le cadre d'un régime d'entreprise, les participants pourront, après deux années de participation, emporter le montant total des cotisations d'employeur et d'employé, augmenté de l'intérêt et le placer dans un REER bloqué.

Le nouveau système de pensions constitue de toute évidence un élément important dans l'instauration d'un cadre favorable à l'esprit d'entreprise qu'exige une économie dynamique et en expansion.

Revenu Canada informera tous les contribuables, vers la fin de l'année, de leur plafond de cotisation à un REER, mais ceux qui participent uniquement à un REER pourront calculer leurs droits de façon bien simple. Les cotisations de REER pour une année d'imposition donnée pourront, comme maintenant, être versées pendant l'année et dans les 60 jours suivant la fin de cette dernière.

Participants à des régimes de retraite à cotisations déterminées

Le relèvement des plafonds de cotisation assurera aussi un régime fiscal équitable aux participants à des REP à cotisations déterminées, qui étaient jusqu'ici défavorisés par rapport aux participants à des régimes à prestations déterminées.

En 1988, le plafond applicable globalement aux cotisations d'employé et d'employeur à des régimes à cotisations déterminées offerts par l'employeur sera égal à 18 pour cent de la rémunération, à concurrence d'un plafond de $11,500 qui passera à $13,500 en 1989 et à $15,500 en 1990.

Les droits supplémentaires à cotisation de REER, pour les participants à des REP à cotisations déterminées, seront en 1988 de 18 pour cent des gains de 1987, à concurrence de $9,500, moins le facteur d'équivalence, lequel sera constitué par des cotisations d'employé et d'employeur à un REP en 1987.

Exemple: en 1988, un employé ayant gagné $40,000 l'année précédente et dont les $2,000 de cotisation à un REP à cotisations déterminées font l'objet d'une cotisation équivalente de $2,000 de l'employeur pourrait verser $3,200 de plus dans un REER, c'est-à-dire $7,200 (18 pour cent de $40,000) moins $4,000 de cotisations combinées.

D'après les anciennes règles, les droits de cotisation à un REER auraient été dans ce cas de $1,500, c'est-à-dire le plafond de $3,500 moins la cotisation d'employé de $2,000 au régime de pension.

Comme la plupart des régimes à cotisations déterminées sont offerts par des petites et moyennes entreprises, le nouveau système devrait aider ce secteur innovateur et en croissance à attirer et à garder les talents dont il a besoin pour poursuivre son expansion.

Les dispositions améliorées de dévolution et de transférabilité prévues dans la LNPP sont elles aussi particulièrement bénéfiques à ce secteur de l'économie, où les changements d'emploi – qu'ils soient volontaires ou résultent de l'échec d'une entreprise à haut risque – sont chose courante.

Le prix de cette forme d'instabilité financière, pour les personnes travaillant dans les secteurs en évolution de l'économie, a été suffisamment élevé sans qu'on y ajoute le coût d'inégalités graves en matière de pension.

Participants à des régimes de pension à prestations déterminées

Les travailleurs participant à des régimes de pensions d'employeur devraient bénéficier de l'amélioration des normes minimales applicables aux régimes de compétence fédérale le 1er janvier 1987, ainsi que des mesures parallèles qu'envisagent actuellement les provinces.

Ces normes améliorées répondent directement aux questions fondamentales d'équité et de suffisance des possibilités de constitution d'une pension pour des millions de Canadiens.

Dans l'ancien système, si l'on imagine le pire des cas, il était possible à une personne de travailler pendant toute sa carrière dans des entreprises offrant un régime de pension et de se retrouver au moment de la retraite sans aucune pension privée.

Grâce à l'amélioration des normes minimales, prévoyant une dévolution des droits après deux ans ainsi que leur tranférabilité, un salarié pourrait changer d'emploi fréquemment pendant sa carrière tout en se constituant un revenu de retraite suffisant grâce au vaste éventail d'options mis à sa disposition à tout moment.

Cependant, un autre changement fiscal était nécessaire pour corriger une autre injustice fondamentale dont souffraient beaucoup de participants à des régimes à prestations déterminées.

Des variations relativement faibles du taux de calcul des prestations, dans un régime de retraite à prestations déterminées, peuvent se traduire par d'importantes différences des pensions acquises et reçues au moment de la retraite. Cependant, d'après les anciennes règles, le système de pension ne permettait pas aux employés participant à des régimes à taux inférieur de combler entièrement la différence en versant des cotisations à un REER.

Dans le nouveau système, le droit supplémentaire de cotisation à un REER offert aux participants à des régimes à prestations déterminées sera calculé en fonction d'un facteur d'équivalence représentant les droits à prestation acquis pendant l'année dans le cadre du régime de pension. Ainsi, les droits de cotisation à un REER correspondant aux besoins de constitution d'une pension supplémentaire du participant au régime.

Exemple 1: en 1988, un salarié ayant gagné $40,000 l'année précédente, qui participe à un régime à prestations déterminées prévoyant une pension de 2 pour cent et dont les prestations sont réduites de celles du RPC-RRQ sur les gains à concurrence d'un maximum hypothétique de $26,000 dans le cadre du RPC-RRQ, pourrait verser $2,238 de cotisations à un REER. Cette somme est égale à $7,200 (18 pour cent de $40,000), moins un facteur d'équivalence de $4,962.

Exemple 2: en 1988, un salarié ayant gagné $40,000 l'année précédente, qui participe à un régime à prestations déterminées de 1,5 pour cent dont les prestations sont intégrées à celles du RPC-RRQ (jusqu'à $26,000 de rémunération), pourrait verser $4,038 de cotisations à un REER.

La différence entre les droits de cotisation à un REER dans les deux cas illustre la nécessité d'un calcul plus équitable, nécessité à laquelle répond la nouvelle méthode du facteur d'équivalence.

Sur une longue période d'épargne-retraite, un droit de cotisation supplémentaire de $1,800 représenterait une différence appréciable au niveau du revenu de retraite que pourrait se constituer le salarié participant au régime enregistré de pensions le moins généreux.

De plus, les dispositions de report signifient que les personnes ne pouvant utiliser entièrement leurs droits supplémentaires de cotisation à un REER une année donnée auront sept années de plus pour s'en prévaloir.

Ces changements, combinés à l'amélioration globale des normes minimales applicables aux régimes enregistrés de pensions, assureront l'équité et la souplesse dont les salariés ont besoin pour se constituer un revenu de retraite suffisant.

Participation à un régime de pension pendant une partie de l'année

Dans le cas des contribuables ne participant que pendant une partie de l'année à un régime de pension, le facteur d'équivalence sera réduit et le plafond de cotisation à un REER augmenté en conséquence.

Ainsi, les contribuables ne perdront plus l'aide fiscale à l'épargne-retraite, comme c'était le cas par le passé, lorsqu'ils passeront, par exemple d'un régime de retraite à prestations déterminées à un emploi autonome pendant l'année. Cela éliminera un autre obstacle sur la voie des employés qui veulent lancer leur propre entreprise.

Le nouveau système produira également des droits de cotisation à un REER appropriés, peu importe la situation du contribuable au point de vue de l'emploi et des pensions pendant l'année.

Le rôle des employeurs

Le plafonnement uniforme de l'aide fiscale donnera plus de liberté dans la conception des mécanismes de pension et des autres dispositions d'épargne-retraite, en fonction des besoins des employeurs et des salariés.

Pour bénéficier de ces améliorations, les employeurs offrant un régime de pension ou un RPDB devront divulguer chaque année le facteur d'équivalence applicable à chaque participant au régime. La production de rapports supplémentaires sera nécessaire dans quelques cas, quand l'employeur accorde des droits au titre des services passés ou qu'un employé cesse de participer à un régime.

Le facteur d'équivalence indique dans quelle mesure le droit de cotisation à un REER du participant au régime doit être réduit au titre des prestations acquises pendant l'année dans le cadre du régime offert par l'employeur.

Le facteur d'équivalence correspondant aux régimes à cotisations déterminées et aux RPDB sera constitué tout simplement par la somme des cotisations du salarié et de son employeur.

Dans le cas des régimes à prestations déterminées, le facteur d'équivalence sera déterminé directement à partir du taux de calcul des prestations du régime et des gains ouvrant droit à pension de l'employé pendant l'année.

Le calcul du facteur d'équivalence a été conçu de manière à être aussi simple que possible. Le gouvernement est cependant conscient que le calcul et la déclaration du facteur d'équivalence imposeront un nouveau fardeau aux employeurs, notamment au cours des premières années d'application du nouveau système, lorsqu'ils devront modifier leur système de rapport des données salariales.

Revenu Canada collaborera avec les employeurs à la mise au point de dispositions appropriées de rapport.

Le calcul du facteur d'équivalence est décrit dans le document intitulé ***Régime fiscal amélioré: règles et procédures détaillées.***

Autres questions connexes

Conformément au caractère global de la réforme des pensions qui est mise en oeuvre, plusieurs autres mesures complémentaires sont nécessaires pour renforcer l'accent mis sur l'équité et la souplesse du système de pensions.

Ces changements reflètent notamment la nécessité de ne pas permettre à des particuliers de bénéficier d'une aide fiscale indue, au-delà des plafonds permis.

Règles d'enregistrement des régimes

De nouvelles règles d'enregistrement des régimes de pensions remplaceront celles qui sont exposées dans le circulaire d'information 72-13R7 de Revenu Canada. Les règles actuelles seront modifiées en fonction des nouveaux plafonds de cotisation qui ont été décrits et, le cas échéant, des règlements fédéraux et provinciaux sur les prestations de pension. À part cela, les règles ne subiront pas beaucoup de modification de fond.

Pour assurer une application uniforme des plafonds applicables aux pensions, on codifiera certaines règles importantes dans la *Loi de l'impôt sur le revenu ou le Règlement;* les autres dispositions continueront d'être énoncées dans une circulaire d'information révisée.

Les règles s'appliqueront à tous les régimes à cotisations déterminées ainsi qu'aux régimes nouveaux ou modifiés à prestations déterminées à compter du 1er janvier 1988. Les régimes actuels à prestations déterminées devront se conformer aux règles d'enregistrement à l'égard du service commençant le 1er janvier 1990. Cela devrait laisser un délai suffisant pour modifier les mécanismes de retraite dans ces cas.

Règles supplémentaires applicables aux RPDB

Comme le proposait le budget de mai 1985, le plafond applicable aux cotisations d'employeur aux RPDB sera relevé. Les cotisations pourront atteindre 18 pour cent de la rémunération ou un plafond de $5,750 en 1988, $6,750 en 1989 et $7,750 en 1990, le moindre des deux montants étant retenu. Comme dans les propositions budgétaires de mai 1985, le placement des nouvelles cotisations en actions de l'employeur sera limité à $3,500 ou à la moitié de la cotisation, le moindre des deux montants étant retenu, par employé. Pour que les dispositions soient parallèles aux règles de dévolution

imposées aux régimes de retraite par la *Loi sur les normes des prestations de pension,* les cotisations devront être dévolues aux participants après deux années de participation à un RPDB.

Mécanismes complémentaires de retraite

De nouvelles règles fiscales s'appliqueront aux régimes à capitalisation établis pour fournir un revenu de retraite complémentaire de celui offert par des régimes enregistrés. Ces règles assureront la neutralité du régime fiscal des prestations complémentaires, sans que les prestations non perçues soient imposées entre les mains des employés. Ces règles rentreront en vigueur le 9 octobre 1986 pour les nouveaux mécanismes et le 1er janvier 1988 dans le cas des mécanismes existants.

Cotisations facultatives

Le gouvernement estime que les cotisations facultatives ne seront plus nécessaires avec le nouveau système de plafonnement des cotisations et craint que leur utilisation ne permette d'obtenir une aide fiscale au-delà des limites permises. Aussi aucune déduction ne sera-t-elle accordée au titre des cotisations facultatives versées après le 8 octobre 1986, ou de celles versées avant le 9 octobre 1986 mais non déduites d'ici la fin de l'année d'imposition 1986. Les cotisations facultatives non déduites pourront être retirées en franchise d'impôt jusqu'à la fin de 1988. Les nouvelles règles d'enregistrement interdiront l'acceptation des cotisations facultatives par les régimes de pensions à compter du 1er janvier 1988.

Transfert d'un revenu de pension à un REER

Comme le proposait le budget de mai 1985, le transfert en franchise d'impôt d'un revenu de pension à un REER (au-delà des droits de cotisations disponibles) ne sera plus permis dans le nouveau système. Cependant, pour venir en aide à ceux qui prennent maintenant leur retraite ou approchent de l'âge de la retraite, on prévoit une période de transition allant jusqu'au 31 décembre 1994 avant l'entrée en vigueur complète de cette mesure. Jusqu'à la fin de 1989, aucune restriction ne limitera le transfert d'un revenu de pension à un REER.

Jusqu'à la fin de 1989, le revenu de pension continuera aussi de faire partie du revenu salarial. Cela permettra de continuer à verser des cotisations au REER d'un conjoint à l'aide d'un revenu de pension pendant cette période de transition. Pour les années 1990 à 1994, une autre mesure de transition permettra de transférer le revenu tiré d'un REP au REER d'un conjoint, à concurrence de $6,000 par an. Cela bénéficiera aux contribuables dont le régime de retraite ne prévoit pas de prestations au survivant.

Conclusion

Grâce à ces changements, le système de pensions du Canada sera l'un des meilleurs, des plus modernes et des plus complets au monde.

Les Canadiens pourront se prévaloir des possibilités offertes par ce système pour prévoir leur avenir de manière autonome et sûre.

L'amélioration des règles fiscales applicables à l'épargne-retraite permettra à tous les contribuables d'être sur un pied d'égalité, peu importe leur situation sur le plan de l'emploi et des pensions.

Ces mesures, combinées aux améliorations apportées à la *Loi sur les normes des prestations de pension* et aux initiatives parallèles des provinces, donneront à des millions de Canadiens la possibilité d'accroître leur sécurité financière à la retraite.

Elles permettront à la nation d'être mieux en mesure de répondre aux besoins croissants d'une population en vieillissement au cours des prochaines années.

Ce système amélioré de pensions tiendra mieux compte des besoins d'une population active plus mobile dans une économie moderne en évolution rapide et où les femmes sont en nombre croissant.

Le nouveau système encouragera l'esprit d'entreprise, le dynamisme et l'esprit de risque qui contribuent à bâtir une économie forte et adaptable.

Il contribuera à l'accroissement des capitaux fournis par l'épargne personnelle, qui pourront être investis dans la création d'emplois, la croissance économique et la prospérité.

Ces améliorations globales de la politique des pensions, soigneusement conçues de manière à se compléter mutuellement, représentent l'aboutissement de plusieurs années d'efforts et de coopération du gouvernement et du secteur privé. Grâce à ces améliorations, les Canadiens seront mieux en mesure d'investir dans leur propre avenir et dans l'avenir du Canada.

Glossaire

Acquisition des droits

- Droits d'un salarié, lorsque son emploi prend fin avant sa retraite, aux prestations accumulées dans un régime de pension ou un régime de participation différée aux bénéfices (RPDB).

Allocation de retraite (rémunération ou indemnité de départ)

- Somme versée à la retraite ou après celle-ci par l'employeur pour tenir compte de longs états de service ou de la perte d'une charge ou d'un emploi.

Convention de retraite (CR)

- Convention, devant être définie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu,* qui n'est pas un régime enregistré et au titre de laquelle l'employeur remet des sommes à un fiduciaire afin qu'il verse des prestations de retraite à un employé.

Cotisation facultative (CF)

- Prestation qu'un employé peut verser à son choix au titre d'une disposition de cotisations déterminées d'un REP.

Dévolution

- Voir Acquisition des droits.

Facteur d'équivalence (FE)

- Somme annuelle calculée en fonction des cotisations versées ou des prestations de pension acquises pendant l'année dans le cadre d'un REP ou d'un RPDB. Le FE sert à calculer la cotisation maximale qu'un particulier peut verser à un REER pour l'année.

Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR)

- Mécanisme pouvant remplacer une rente pour retirer les fonds d'un REER pendant la retraite.

Loi sur les normes des prestations de pension (LNPP)

- Loi du Parlement qui établit les normes minimales à observer par les régimes de pensions réglementés au niveau fédéral.

Maximum des gains du RPC-RRQ

- Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, dans le RPC et le RRQ, qui plafonne les cotisations et les prestations.

Mécanisme complémentaire contributif

- Mécanisme d'épargne offert par l'employeur, auquel ce dernier verse, en fonction d'une formule, des cotisations équivalentes à celles des employés. Ces mécanismes prennent habituellement la forme d'un REP, d'un RPDB ou d'un REER.

Prestations aux survivants

- Prestations de retraite transférées au conjoint du participant à un régime lorsque ce participant décède.

Régime de participation différée aux bénéfices (RPDB)

- Régime à cotisations déterminées, défini dans la *Loi de l'impôt sur le revenu,* auquel l'employeur verse en faveur de ses employés des cotisations prélevées sur ses bénéfices annuels.

Régime de pension à cotisations déterminées

- Genre de REP dans lequel les prestations versées à la retraite sont celles que permettent de financer les cotisations accumulées dans le régime et les revenus de placement de ce dernier.

Régime de pension à prestations déterminées

- Genre de REP qui offre une pension d'un montant déterminé, habituellement calculée en fonction de la rémunération et des années de service de l'employé. La plupart des salariés canadiens qui font partie d'un REP cotisent à un régime à prestations déterminées.

Régime de pensions du Canada (RPC)

- Régime de pensions national à participation obligatoire liée à la rémunération, qui a été institué en 1965 en même temps que le Régime de rentes du Québec (RRQ) à l'intention de tous les salariés canadiens âgés de 18 à 70 ans.

Régime de rentes du Québec (RRQ)

- Régime parallèle au RPC, offert au Québec.

Régime enregistré d'épargne-retraite (REER)

- Régime d'épargne-retraite auquel les contribuables canadiens peuvent verser des cotisations facultatives déductibles d'impôt à concurrence d'un plafond annuel prescrit.

Régime enregistré de pension (REP)

- Régime de retraite d'entreprise auquel l'employeur cotise et qui répond aux conditions d'enregistrement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Rente

- Versement périodique d'une pension ou d'une prestation du même genre pendant un nombre prescrit d'années ou la durée de vie du bénéficiaire ou de son conjoint.

Report sur sept ans

- Disposition grâce à laquelle les détenteurs de REER qui ne peuvent verser toute la cotisation permise une année donnée gardent la possibilité de se prévaloir de ces droits de cotisation inutilisés pendant une période allant jusqu'à sept ans.

Taux de calcul des prestations

- Taux annuel d'acquisition des prestations dans un REP à prestations déterminées.

Transférabilité

- Possibilité pour un employé de transférer ses droits de pension à un autre régime de pension ou à un REER lorsqu'il change d'employeur.